

Bypolitik og velfærdsstat

politikker overfor "belastede" byområder i Danmark og Frankrig

Hansen, Jesper Visti

Publication date:
2008

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Hansen, J. V. (2008). *Bypolitik og velfærdsstat: politikker overfor "belastede" byområder i Danmark og Frankrig*. Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandlinger Nr. 58

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ph.d. Afhandling
af
Jesper Visti Hansen

Bypolitik og velfærdsstat

- Politikker over for "belastede" byområder i
Danmark og Frankrig

Vejleder: Lars Hulgård

ROSKILDE UNIVERSITET
INSTITUT FOR SAMFUND & GLOBALISERING

FS & Ph.D. Thesis no. 58/2008

ISSN no. 0909-9174

Bypolitik og velfærdsstat

- politikker over for "belastede" byområder i Danmark og Frankrig

Del I:

- | | | |
|----|-----------------------------------|----|
| 1. | Præsentation af problemstillingen | 1 |
| 2. | Metode | 20 |

Del II: Det urbane

- | | | |
|----|--|-----|
| 3. | "Belastede" byområder? Fænomenets fremkomst | 45 |
| 4. | Det postindustrielle urbane samfund | |
| | Byen og det sociale | 59 |
| | Det postindustrielle | 64 |
| | Lønarbejde og social integration | 67 |
| | Det nye sociale spørgsmål | 79 |
| | Det urbane spørgsmål | 90 |
| | Fire eksempler | 100 |
| | Kgs. Enghave | 104 |
| | St. Denis og La Plaine | 109 |
| 5. | Velfærdsbyen og den almene sektor | 115 |
| | Velfærdsstatens sociale krise og den almene sektor | 119 |
| | Det multikulturelle samfund | 125 |
| | Den negative individualisering | 132 |
| | Kriminalitet og vold | 139 |
| | Fire eksempler – fortsat | |
| | Les 4000 | 143 |
| | Avedøre Stationsby | 148 |
| 6. | Udfordringer | 153 |

Del III: Bypolitik

- | | | |
|----|--|-----|
| 7. | "Bypolitik er velfærdspolitik" | 166 |
| | Staten som igangsætter | 167 |
| | Bypolitik i Frankrig 1981-2006 – en oversigt | 170 |
| | Tre modifikationer af velfærdsstaten | 174 |
| | Historiefilosofien – 1. modifikation | 175 |
| | Samfundsopfattelsen – 2. modifikation | 178 |
| | Forholdet mellem stat og borger – 3. mod. | 179 |
| | Visionen | 183 |
| | Grundlaget | 186 |
| | Løsningen | 190 |

	"Insertion"	193
	Menneskene – mysteriet om den "rigtige" sammensætning	194
	Eksperimentet	195
8.	Projektlogikken	200
	Området	200
	Helhedsorientering og det tværsektorielle	204
	Kontraktstyring	210
	Fra demokrati til forsøg med borgerinddragelse	213
	Forvaltningen og den sociale virkelighed	217
	Partnerskaber	223
	Andre aspekter	225
	Den konkrete ide	231
9.	Resultater og flere erfaringer	237
	Det nationale niveau	237
	Det lokale niveau	245
	Kassetænkning som realitet og metafor	246
	Relationer	248
	Fire lokale eksempler	
	Nantes - "Solidaritetens krav"	252
	En umulig mission	264
	Bypolitik og socialpolitik	273
	Medborgeruniversitetet i Marseille	284
10.	Bypolitikkens perspektiver	297
 <u>DEL IV: Konklusion</u>		
11.	Det post- og senmodene på vrangen	305
	Det strukturelle	307
	Det symbolske	311
 <u>Bilag</u>		
	Litteraturreferencer	317
	Interviewpersoner m.m.	330
	<i>Underværket</i> (Kvarterløft i Randers)	334

BYPOLITIK OG VELFÆRDSSTAT

- politikker over for "belastede" byområder i Danmark og Frankrig

Præsentation af problemstillingen

Dette projekt udspringer af og forstår sig selv som et bidrag til diskussionerne om velfærdsstatens udvikling og aktuelle forandringer. Interessen for bypolitik stammer fra en søgen efter et konkret empirisk objekt, der ville være velegnet til at belyse, det man også har betegnet som velfærdsstatens transformation.¹

To indledende hypoteser

Valget af bypolitik er begrundet i to hypoteser. Den første handler om velfærdsstaten, og den anden vedrører velfærdssamfundet. Den første hypotese er en antagelse om at bypolitikken i denne sammenhæng ikke alene var velegnet, men sågar det mest velegnede empiriske objekt. Denne hypotese er på sin side begrundet af en lang række karakteristika ved den danske bypolitik, som for eksempel: Bypolitikken er ikke alene et nyt politik område, den er et helt nyt felt for offentlige politikker. Bypolitikken er i sin selvforståelse tværsektoriel, den hviler på et nyt begreb eller koncept om offentlig forvaltning. Staten er igangsætter af bypolitikken, der kan læses som et brud i den fortsatte decentralisering, og alligevel forstår bypolitikken sig som en yderligere decentralisering. Bypolitikken er baseret på en helt ny læsning af samfundet og dets problemer, det handler ikke længere i første række om hvilke problemer, men derimod om hvor problemerne findes. Bypolitikken hviler selvsagt på en viden om det sociale,

¹ Afhandlingen ligger i forlængelse af en række tidligere arbejder omkring velfærdsstatens og velfærdssamfundets genealogi og aktuelle forandringer: *Frihed, lighed og broderskab - eller døden*, (1995); *Promoveringen af det sociale* (oversættelse af J. Donzelot, 1995); *Det nye sociale spørgsmål* (1998). Det specifikke fokus på belastede byområder og bypolitik markeres af to arbejder: *Staten som igangsætter* (oversættelse af J. Donzelot, 1998) og *Politique de la ville au Danemark et en France / City policy in Denmark and France* (1999). Som det fremgår, har Jacques Donzelot også været en væsentlig inspirationskilde for denne afhandling.

men en viden som ikke findes i den offentlige forvaltning. Bypolitik handler ikke blot om at løse sociale problemer, den handler også om noget endnu mere grundlæggende, det overhovedet at producere samfund. Bypolitikken er desuden som et nyt politikområde karakteriseret ved at bevare en kollektiv dimension, hvor de fleste nyere ændringer og reformer af velfærdsstatens politikker både er en del af og bidrager til en generel individualiseringsproces.²

Fremkomsten af et nyt velfærdsstatslig politikområde rejser selvsagt spørgsmålet om og i hvilken grad fornyelsen modsvares af forandringer i velfærdssamfundet. Den

² Afhandlingen har fokus på formuleringen og iværksættelsen af den danske bypolitik under den socialdemokratisk ledede regering perioden 1993 - 2001. Der er tale om et af denne regerings markante initiativer, men også om et initiativ der har rødder tilbage til de forudgående borgerlige regerings initiativer, som f.eks. de lokalsamfundsbaseerede socialpolitiske forsøgsprogrammer. I 2002 tiltræder en ny borgerlig regering, og blandt den nye regerings mest markante tiltag finder man nedlæggelsen af By- og boligministeriet. Opgaverne fra By- og boligministeriet bliver dog ikke blot opgivet, men fordeles mellem Økonomi- og erhvervsministeriet og det nye Integrationsministerium. Med udgangspunkt i en skarp kritik af den tidligere regerings indsats overfor især socialt belastede byområder handler det for den nye regering om at udforme sin egen borgerlige form for bypolitik, som det illustreres af programmet *Byer for alle* og *Regeringens strategi mod ghettoisering* fra 2004. I forhold til indsatsen overfor socialt belastede byområder bygger den borgerlige regerings tiltag på erfaringerne fra den socialdemokratiske bypolitik. De centrale elementer heri er således vigtige for at forstå de aktuelle konkrete indsatser overfor socialt belastede byområder, men desuden også for at forstå den borgerlige regerings tiltag på et mere overordnet politisk niveau. Som det officielle alternativ er den socialdemokratiske bypolitik placeret som den betydningsgivende forskel til den borgerlige regerings tilgang til byen og de socialt belastede byområder. Den danske bypolitik i perioden 1993 - 2001 er således ikke kun interessant som et socialdemokratisk bud på en fornyelse af velfærdsstaten, men også i forhold til den nuværende borgerlige regerings forståelse af sit udtalte ønske om at forny og bevare velfærdsstaten. Det egentlige radikale brud med den tidligere socialdemokratiske bypolitik og velfærdsstat er i første omgang og med stærke ideologiske overtoner knyttet til den borgerlige regerings bestræbelser på at privatisere den almene sektor.

I Frankrig fører præsident- og parlamentsvalget i 2002 ligeledes til et regeringsskifte og en ny borgerlig regering under Raffarin. Jean-Louis Borloo udnævnes til minister for "Byen og den urbane renovering" (à la Ville et à la Rénovation urbaine) og i den efterfølgende borgerlige regering under Villepin udvides J-L Borloo's ansvarsområde betydeligt, og som minister for Beskæftigelse, Bolig og Social Sammenhængskraft (de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) bliver han en af de helt centrale figurer i regeringen. Præsidentvalget i 2002 førte sensationelt til at Jean Marie le Penn gik videre til anden runde, og selve valget i anden runde blev mere en symbolsk markering, som et overvældende nej til Front National og Jean-Marie le Penn, end et positivt valg af Jacques Chirac. Den nye borgerlige regering får også i Frankrig konsekvenser for bypolitikken. Under Jean-Louis Borloo vedtages i 2003 en ny lov vedrørende byrenovering (la rénovation urbaine), der efterfølgende går under navnet Borloo loven (la Loi Borloo), og samtidig oprettes l'ANRU (l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine). L'ANRU tilføres betydelige midler og hovedvægten ligger på meget store og radikale fysiske forandringer af de socialt belastede byområder, og samtidig er l'ANRU en overbygning på den eksisterende bypolitik eller snarere en form for kortslutning af bypolitikken's dispositiv eller set-up, hvor der etableres en direkte forbindelse, forhandles direkte og indgås aftaler mellem det konkrete lokale niveau repræsenteret ved borgmesteren og l'ANRU. Se hertil Jacques Donzelot: *Quand la ville se défait*, Seuil 2006. Den tidligere og eksisterende bypolitik er ligeledes i Frankrig, som den betydningsgivende forskel, en nødvendig betingelse for også at forstå de aktuelle tiltag overfor de socialt belastede byområder.

offentlige forvaltning kan naturligvis undersøges i sig selv, i sin egen indre dynamik, som et eget modsætningsfyldt felt, for at tale Bourdieusk.³ Bypolitik kan således læses som en mere eller mindre "naturlig" udvikling i forlængelse af byplanlægningens storhedstid. Men det er mindst ligeså vigtigt at undersøge feltets relationer til andre felter, eller velfærdsstatens transformation i relation til velfærdssamfundets forandringer, og ikke blot for en at opnå en bedre forståelse af den offentlige forvaltnings grad af relativ autonomi. Det handler i lige så høj grad om at opnå en bedre forståelse af velfærdssamfundets udvikling. På dansk, i modsætning til f.eks. fransk, har både stat og samfund fået prædikatet velfærd, og almindeligvis anvendes termene velfærdsstat og -samfund som synonyme.⁴ Fremfor at afvise denne sprogbrug som udtryk for begrebsforvirring er det mere korrekt og interessant at forstå den som et udtryk for et omfattende betydningsfællesskab mellem de to termer, og som en sprogbrug der udtrykker det forhold, at velfærdssamfundet er gennemstruktureret af velfærdsstatslige politikker i en grad, at det er mere end vanskeligt at tale om et velfærdssamfund udenfor eller på den anden side af velfærdsstaten. Boligen, og især for den hjemløse, kan passende fungere som eksempel herpå, samtidig med at det liv der leves i boligen ikke kan reduceres til denne strukturering. Påstanden er naturligvis, at hverken velfærdssamfund eller velfærdsstat kan forstås isoleret fra hinanden, hvorfor denne afhandling prioriterer spændingsfeltet mellem velfærdsstat og velfærdssamfund.

Valget af bypolitik er som nævnt begrundet af to hypoteser, og hvor den første angik velfærdsstaten, handler den anden om velfærdssamfundet. Det nye politikområde er især rettet imod et nyt socialt problem, som benævnes *socialt belastede byområder*, og den anden hypotese hævder, at disse områder vil være særlig velegnede til at belyse

³ Hvilket Pierre Bourdieu selv har et skarpt blik for. I denne sammenhæng er det centrale eksempel Bourdieus analyser af fransk boligpolitik i, hvad der retteligen også er Bourdieus økonomikritik: *Les structures sociales de l'économie*, Seuil 2000. Jf. især kapitel II: 'L'État et la construction du marché', s. 113 – 153. Hertil bør tilføjes 'Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique' i *Raisons pratiques*, Seuil 1994, og ikke mindst for sine advarsler til forskningen mod så at sige at blive tænkt af staten, der hvor forskningen tror at tænke staten.

⁴ Mellem dansk og fransk oversættes termen *velfærdsstat* med *État Providence*. Providence betyder i egentlig forstand Forsynet, det vil sige at vi normalt oversætter velfærdsstat med *Forsynets-stat*! Til gengæld er betegnelsen 'État Providence' omdiskuteret i Frankrig, i modsætning til terminologien velfærdsstat i Danmark. Med henvisning til begrebet Providence's religiøse og nærmere betegnet katolske rødder har Robert Castel kritiseret brugen af 'État Providence' og argumenteret for i stedet at anvende begrebet: *État Social / socialstaten*. R. Castel: *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard 1995, s. 280-283. Ordet velfærdssamfund eller Forsynets-samfund eksisterer ikke på fransk.

forandringer i velfærdssamfundet. Påstanden er begrundet i det forhold at de nye socialt "belastede" byområder er samtidige med velfærdstatens krise, og at de kan og bør læses som udtryk for og resultater af denne krise og dermed også for de samfundsmæssige forandringer som krisen selv er udtryk for.

I dag handler bypolitik ganske vist om byen som sådan og ikke kun om såkaldte "belastede" byområder. Det forhindrer imidlertid ikke, at det sociale fænomen "belastede" byområder de-facto var udgangspunktet for formuleringen af bypolitikken som nyt politikområde. Det viste sig naturligvis hurtigt, at hverken fremkomsten af "belastede" byområder eller det "belastede" byområde i sig selv kunne forstås isoleret fra byen og dens udvikling. Det "belastede" byområde handler blandt andet om den tiltagende isolering af bestemte byområder fra den øvrige by, og via det "belastede" byområde skærpes velfærdsstatens opmærksomhed overfor byudviklingen generelt. Byen og bylivet bliver mindre og mindre en selvfølgelighed, der blot kræver en teknokratisk regulering. Med sin mistede uskyld bliver byen ikke alene et eksplicit politisk felt, det viser sig også, som ikke mindst de "belastede" byområder vidner om, at byens enhed ikke er nogen given sag. Problematikken om byen handler snarere om det *urbane rum*, der på engang kan besidde enhedstræk og derfor opfattes som *én* by, men som samtidig kan fremvise træk på en fremadskridende fragmentering, der sår tvivl om, hvorvidt der overhovedet er tale om *én* by, og som får urbanister og andre eksperter til at spørge, hvad vi egentlig forstår og bør forstå ved begrebet by. Et af de mest radikale svar på dette spørgsmål er naturligvis, at byen slet ikke eksisterer.⁵ Uagtet dette udsagns sandhedsværdi forekommer historien om de "belastede" byområder under alle omstændigheder at udgøre en privilegeret indgang for at belyse en række væsentlige forandringer i velfærdssamfundet gennem de sidste tre årtier.

⁵ Bulent Diken har i en artikel om ghettoen i sin moderne betydning, hvor betegnelsen ghetto nærmest er synonym med betegnelsen "belastet byområde", formuleret denne radikale indsigt – udsigt er måske mere korrekt: "Byen eksisterer altså ikke. Byen er ikke et positivistisk objekt, der, på en passiv måde, ligger "derude" og venter på at blive udforsket. Byforskning er ikke minearbejde. Der er ingen hemmelighed eller neutrale "fakta", man kan grave sig frem til. Byen eksistens er gennemsyret af bl.a. repræsentation og fantasi – som ofte reproduceres af byforskningen. Dét, vi bygger på, når vi bruger "byen" som enhedsbegreb eller taler om en anden bys "identitet" er fantasi." Bulent Diken: 'Byen, fantasien og ghettoen' i *Øjeblikket* nr. 36/37, 1998, s. 66-67.

Velfærdsstatens transformation

Et nyt socialt problem og et nyt statsligt politikområde er således indgangen til spørgsmålet om velfærdsstatens og dermed også om velfærdssamfundets transformation. Siden begyndelsen af 80'erne har diskussionen om velfærdsstatens udvikling været organiseret af diagnosen om velfærdsstatens krise og spørgsmålet om mulighederne for og det ønskelige i at bevare velfærdssamfundet.⁶ Et udtryk som velfærdsstatens *transformation* henviser, i modsætning til velfærdsstatens *udvikling*, til diagnosen om den dybe krise og til, at udgangen på denne krise under alle omstændigheder må resultere i noget kvalitativt andet. Enten bliver udgangen slet og ret afmonteringen af velfærdsstaten, eller, hvis den skal bevares, vil det blive i form af en kvalitativ ganske anderledes velfærdsstat og -samfund. I en dansk sammenhæng har det været sigende, at kritikkerne af velfærdsstaten alle har været begrundet i netop ønsket om at bevare velfærdssamfundet, og at ændringer, herunder forringelser, nedskæringer og stramninger, ligeledes er blevet begrundet i ønsket om at bevare velfærdssamfundet. Siden begyndelsen af 90'erne og omkring socialdemokratiets tilbagevenden til regeringsmagten er kritikken af velfærdsstaten nærmest forstummet. Velfærdsstaten har overlevet og diskussionerne handler i dag om, hvorledes den kan forbedres,

⁶ Diagnosen og krisens tre elementer, en finansiell, en funktions og en legitimitets krise, genfindes for eksempel hos Tore Jakob Hegland, *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, ALFUFF, Aalborg 1994, s. 15 - 20. Diagnosen optræder også i Frankrig, men perspektivet på krisen forekommer bredere. Det handler ikke alene om en krise for velfærdsstaten, men mere grundlæggende om en krise for demokratiet og den republikanske samfundsmodel. Se for eksempel Jacques Donzelot og Philippe Estèbe: *L'État animateur*, Esprit 1994, s. 15 - 33. Dansk oversættelse 'Staten som igangsætter' i A. Greve: *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag, 1998, s. 279 - 291. (noten fortsættes næste side)

Diagnosen om velfærdsstatens krise er imidlertid langt fra indlysende, og den er blevet voldsomt kritiseret. I 1996 skriver Jørgen Goul Andersen, at den danske velfærdsstats historie i de sidste 15-20 år grundlæggende har været en *succeshistorie*, - intet mindre! (J. Goul Andersen: 'Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab' i *Dansk Sociologi* nr. 1/7. årg. 1996, s. 32). I 1999 skriver Peter Abrahamson: "There is currently no crisis of the welfare state in Denmark ...", men umiddelbart forinden hedder det: "In the present situation where somewhere between one-quarter and one-third of the population in working ages are currently or permanently excluded from the labour market, it can be feared that the future of social policy in Europe will sustain present tendencies towards differentiation, segregation and polarization instead of fighting them. Unfortunately, the Scandinavian countries do not differ from this trend." P. Abrahamson, 'The Scandinavian model of welfare', in D. Bouget & B. Palier (eds.), *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, MIRE-DREES, Paris 1999, s. 56 og 55-56. Vil man tale om velfærdsstatens krise, må det altså præciseres i hvilken forstand, og hvis krisen var/er et rent simulacrum, sidder man tilbage med spørgsmålet: hvorfor denne lange og sejlivede diskussion om velfærdsstatens krise?

moderniseres og effektiviseres for netop at kunne bevares.⁷ Tilbage af kritikken står det yderste højres "forsvar" af udsatte grupper, der kobles sammen med protesten mod "eliten" og især mod de "fremmede".

Ændringerne i den offentlige politiske debat, der ikke nødvendigvis blot oversætter en social virkelighed, rejser til gengæld spørgsmålet om, hvilke forandringer velfærdsstaten har undergået i denne periode? Er grunden blevet lagt til en kvalitativ anderledes velfærdsstat? Hvilket begreb om velfærd og hvilken form for velfærdssamfund er der i givet fald tale om? Hvilke udviklingsperspektiver er der for denne velfærdsstat og dette velfærdssamfund, der stadigvæk er et nationalt projekt i det, der populært betegnes som globaliseringens epoke?

Det ville naturligvis være urimeligt at forsøge at svare på disse (for) store spørgsmål alene ud fra bypolitikken, der i denne sammenhæng nødvendigvis må ses som et element blandt flere i udviklingen indenfor velfærdspolitikkerne. Ikke desto mindre har bypolitikken en særlig status blandt velfærdspolitikkerne, fordi den i kraft af sin helhedsorienterede tilgang til et geografisk afgrænset område omfatter hele det velfærdspolitiske felt. I 1999 definerede den danske regering, og ovenikøbet med hele Folketingets tilslutning, ikke sin bypolitik som *en* velfærdspolitik, men kort og godt som velfærdspolitik. "*Bypolitik er velfærdspolitik*."⁸ Bypolitikken bliver således et eksperimentarium for velfærdspolitikernes fornyelse, og dermed en form for skitse eller udkast til velfærdsstatens fornyelse eller transformation.⁹

Det "belastede" byområde har på samme måde en særlig status i forhold til andre sociale problemer, fordi det omfatter alle aspekter af samtidens sociale problemer. Det særlige ved det "belastede" byområde i denne sammenhæng består netop i den geografiske koncentration af disse problemer. Det "belastede" byområde er i såvel abstrakt som konkret forstand et velfærdens grænseområde, et område hvor velfærden

⁷ Jf. diskussionerne i forbindelse med og i forlængelse af rapporten fra den seneste velfærdskommision. *Fremtidens velfærd, vores valg*. www.velfaerd.dk, 2005/2006.

⁸ By- og Boligministeriet: *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*, 1999, s. 9.

⁹ Udtrykket velfærdspolitik er mere end uklart, og i egentlig forstand må samtlige velfærdsstatens politikker enten direkte eller indirekte være velfærdspolitikker. Men uklarheden er måske sigende i forbindelse med bypolitikken, der i princippet ikke på forhånd udelukker nogen velfærdsstatslig politik.

"Bypolitik er ikke en *ny* politik, men skal fremover i højere grad fungere som paraply for eksisterende politikområder og tværsektorielle initiativer." Bolig- og Byministeriet: *Byernes udvikling. – Et bypolitisk debatoplæg*, 1998, s. 7.

bliver problematisk, og hvor man nærmer sig området for ikke-velfærd.¹⁰ Følger vi et veletableret semiotisk princip bliver det "belastede" byområde således betydningsgivende for velfærdsbegrebet, og dermed i forhold til velfærdssamfundet og velfærdsstaten.

En international problematik

Bypolitik og "belastede" byområder er ikke en særlig dansk problematik, den er ovenikøbet meget lidt en særlig dansk problematik. Udformningen af en dansk bypolitik har således også i vidt omfang hentet inspiration udenfor landets grænser, herunder ikke mindst fra E.U.'s by- og socialpolitiske programmer som for eksempel Poverty 3, og bypolitikens flagskib kvarterløftprojekterne bygger eksplicit på erfaringer fra England, Skotland, Tyskland og Holland, endog Frankrig.¹¹ Der er tale om en international problemstilling der i forskellig grad genfindes mange steder i verdenen, her er det naturligvis de lande som vi traditionelt sammenligner vores velfærdsstat og -samfund med, der i første række påkalder sig opmærksomhed, og det vil sige det Vesteuropa og Nordamerika.

Den nye problematiks første manifestation daterer jeg til begyndelsen af 70'erne med fremkomsten af det, man har kaldt storbyernes krise. Overalt i Vesteuropa og Nordamerika fik storbyerne fra dette tidspunkt og frem store økonomiske problemer, som følge af det gamle industrisamfunds begyndende omstrukturering, og det deraf følgende store tab af arbejdspladser og tilsvarende ringere indtægts- og skattegrundlag. Mest kendt er måske tilfældet med New York, der decideret befandt sig på randen af fallit. New York er ikke kun et tilfælde, byen er så at sige tilfældet, fordi New York om noget symboliserer den - i sin selvforståelse - frie verden, og hvor børsen i Wall Street symboliserer selve markedsökonomiens centrum. På samme måde som krakket i 1929

(Der er ikke tale om "slåfejl" note 8 og 9. Det tidligere Boligministerium bliver sidst i halvfemserne først til Bolig- og Bymisteriet og lidt senere til By- og Boligministeriet).

¹⁰ Pierre Bourdieu taler i forbindelse med de "belastede" byområder om statens tilbagetrækning eller fratrædelse - "la démission" eller "le retrait de l'État" - om truslen mod de demokratiske institutioner og om nødvendigheden af en resolut statslig politik, hvor midler og intentioner faktisk hænger sammen. Jf. P. Bourdieu (ed.): *La Misère du monde*, Seuil, Paris 1993, s. 226-228.

fik uoverskuelige konsekvenser for en hel verden, og derved blev et væsentligt incitament bag opbygningen af velfærdsstaterne, indvarslede krisen i New York fra begyndelsen af 70'erne også, om end ikke så dramatiske som krisen i 30'erne, store omvæltninger verdenen over. København rammes således også hårdt af krisen fra midt i halvfjerdserne, der blev forstærket af den igangværende omstrukturerering, der siden 60'erne havde medført ”massive loss of manual industrial jobs”.¹² Storbykrisen, og med den problematikken om "belastede" byområder, er således direkte forbundet med overgangen fra det industrielle til det postindustrielle samfund, og tilsvarende er bypolitikken direkte forbundet til spørgsmålet om velfærdsstatens skæbne i denne overgang. Velfærdsstaterne blev udviklet til det industrielle samfund, og den postindustrielle velfærdsstat må givetvis være noget ganske andet - hvis velfærdsstaten stadig skal være.

Frankrig

Da problematikken omkring bypolitik og "belastede" byområder er en international problematik, og da den danske bypolitik i dette perspektiv formuleres relativt sent og eksplicit på baggrund af erfaringerne i andre lande, forekommer det logisk, at denne afhandling tilsvarende anvender en international tilgang. Jeg valgte at undersøge den danske problematik i lyset af udviklingen i et andet land. Valget faldt på Frankrig. Det havde måske været mere nærliggende at se på et eller flere af de lande, der især har været inspirationskilder til den danske bypolitik (England, Skotland, Tyskland, Holland). Eller at vælge et eller flere af de nordiske lande, eller rette blikket mod det meget forskellige og rette vælge USA. Ideelt set burde valget havde omfattet alle disse

¹¹ Karin Brønnum (red.): *Erfaringsoverførsel fra Poverty 3 til danske boligsociale projekter*, Socialministeriet, 1995. Flemming Groth-Hansen: 'Den udenlandske inspiration til kvarterløft i Danmark', *Byplan* nr. 1 1998. Vedrørende Frankrig jf. By- og Boligministeriet, 1999, *op-cit*.

¹² John Andersen & Gestur Hovgaard: *Welfare and Urban planning in transition – A Copenhagen Case Study*, Research Paper no. 8/03, Department of Social Sciences, Roskilde University 2003. Krisen er, med Hans Thor Andersens, ord så alvorlig, at: "the city of Copenhagen went bankrupt, and survived only via central government loans and assistance. The economic collapse of the city of Copenhagen in the early 1990's forced a drastic revision of priorities to the city's political agenda." Herunder ikke mindst by- og boligpolitikken. Hans Thor Andersen: *Urban competition and urban crisis: Urban Politics in Denmark*, Research Paper no. 7/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006, s. 16.

lande og ovenikøbet flere til, men da projektet her også står overfor andre end rent ideelle fordringer, er det blevet ved Frankrig.¹³

Der er naturligvis flere begrundelser for at vælge lige netop Frankrig. Den væsentligste grund er, at Frankrig er et foregangsland med hensyn til udviklingen af bypolitik. Den Franske bypolitik daterer sig tilbage fra begyndelsen af 1980'erne. Problematikken har således en længere historie og dermed et større erfaringsgrundlag i Frankrig end herhjemme. I et velfærdsperspektiv er der desuden den interessante parallel mellem Danmark og Frankrig, at bypolitikken i begge lande sættes i værk af nytiltrådte social-demokratiske regeringer. I Frankrig i 1981 umiddelbart efter valget af en socialistisk præsident og en socialistisk regering, og i Danmark i 1993 umiddelbart efter socialdemokratiets tilbagevenden til regeringsmagten. Disse forhold bliver kun mere interessante i lyset af, at de to lande også er eksempler på to forskellige velfærdsregimer.¹⁴ Bypolitikken må således kunne vise, hvorledes den overordnede problematik kommer til udtryk indenfor et universelt og et korporativt regime, hvorledes disse regimer reagerer, hvorvidt der er tale om en harmonisering af politikker og dermed om en udjævning af forskellene mellem de to regimetyper. Dette spørgsmål bliver naturligvis ikke mindre relevant af landenes E.U. medlemskab, eller når man

¹³ Emnet kunne have været en interessant indgang til at belyse forskelle mellem de nordiske velfærdsstater og -samfund, og ikke mindst i forhold til Danmarks placering som det mest liberale (P. Abrahamson, *op-cit*, 1999). En væsentlig forskel mellem Danmark og de øvrige nordiske lande angår tidspunktet for arbejdsløshedens genopdukken som socialt problem. I Danmark sætter massearbejdsløsheden ind fra midt i 70'erne, hvorimod den først indtræder så sent som i begyndelsen af 90'erne i Sverige og Finland, og slet ikke i Norge. På dette punkt ligner Danmark således meget mere Frankrig, hvor massearbejdsløsheden også genopstår i midten af 70'erne.

USA havde været en anden interessant mulighed, og især fordi der i denne sammenhæng optræder et bemærkelsesværdigt paradoks omkring udviklingen i USA. På den ene side har USA næsten en idealtypisk status i forhold til de negative sider af byproblematikken, som det eksemplificeres af den sideløbende udvikling af *gated communities* og *Jobless Ghettos/Hyperghettos* (William Julius Wilson: *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Vintage Books, New York 1997. Loïc Waquant: 'The Rise of Advanced Marginality', i *Acta Sociologica* vol. 39 No. 2 1996). På den anden side har USA næsten også en idealtypisk status, hvad angår de positive sider af problematikken. *Empowerment, revitalisering, community development* er eksempler på begreber der har deres udspring i en amerikansk (og 3. verdens) kontekst, men som også er centrale i en dansk og europæisk sammenhæng. Kommunitarismen er både som social filosofi og som politisk ideologi ligeledes en amerikansk specialitet, der er central for alle former for lokal- og civilsamfunds strategier og herunder også for bypolitikken. Disse positive aspekter af den amerikanske "bypolitik" fremhæves i: Jacques Donzelot avec Catherine Mével et Anne Wyvekens: *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, Paris 2003.

¹⁴ Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

overvejer Frankrigs plads i Europa og dets rolle i opbygningen af EU og i den europæiske integrationsproces.

Jacques Delors var finansminister i Mitterand æraens første socialistiske regering (1981-1984), og at han i denne egenskab dels var medansvarlig for en mislykket økonomisk politik, og dels var ansvarlig for en radikal omlægning af den økonomiske politik allerede efter blot et år, er mere end blot et kuriosum. Det er uden tvivl en afgørende erfaring for hans senere virke som formand for EU-kommissionen, og ikke mindst for hans og kommissionens indsats i forhold til sociale spørgsmål.¹⁵ Det er under Delors formandsskab, at en fransk diskussion på det nærmeste overtager en europæisk diskussion, politisk såvel som videnskabelig, om den nye fattigdom, og hvor et traditionelt fattigdomsbegreb må vige for det nye, og fra Frankrig importerede begreb om social eksklusion.¹⁶ Begrebet forudsætter et begreb om social sammenhæng og social sammenhængskraft, som den sociale-eksklusion er en trussel imod. De to begreber frembringer et billede af samfundet som et velfungerende og normalt indenfor, der, set indefra, er omgivet af eller indeholder lommer af ikke-samfund som et udenfor.

¹⁵ "Af særegne træk i fransk økonomisk politik må fremhæves udviklingen i Mitterands første valgperiode. Den indledtes på bagsiden af OPEC II [den anen oliekrise] på et tidspunkt med stærkt stigende arbejdsløshed. Under finansminister Jacques Delors, Ef-kommissionens senere formand, iværksattes efter valget i 1981 en ekspansiv finanspolitik kombineret med omfattende nationaliseringer i erhvervslivet, en politik stik modsat, hvad der samtidig blev ført andre steder. Resultatet blev en brat forringelse af betalingsbalancen: fra -0,6 pct. Af BNP i 1981 til -2,2 pct. I 1982, hvorefter den økonomiske politik lige så brat måtte lægges ompåny." E. Damsgård Hansen: *Europæisk økonomisk historie. Bind 2 – Tiden fra 1945*, Handelshøjskolens forlag 1998, s. 261. Nederlaget for denne politik blev en understregning af de ændrede betingelser for nationalstaten, den nationale økonomi kunne ikke længere styres som et rent internt nationalt anliggende. Socialisterne måtte altså i gang med ikke alene en radikal nytænkning af den økonomiske politik, men også af det sociale spørgsmål. Velfærdsstaterne er nationalstatslige projekter og dermed afhængige af statens muligheder for at regulere sin nationale økonomi. Diskussionerne omkring det sociale charter i forbindelse med Maastricht traktaten, et af de store projekter i Delors formandsperiode, kan også anskues som den første diskussion eller sondering af mulighederne for en europæisk velfærdsstat. I økonomisk forstand kan man argumentere for at EU, i dag har overtaget nationalstaternes tidligere plads som økonomisk ramme. Jf. Pierre Bourdieu: 'Le mythe de la "mondialisation" et l'État social européen' i *Contre-feux*, Liber-raisons d'agir, Paris 1998. Eller hos Jesper Jespersen: "Det er ikke længere muligt at afskærme den enkelte, lille europæiske økonomi fra den europæiske afhængighed. /.../ Her sigter jeg især til handelsstrømmene. Det er næsten ubegribeligt, så meget EU-landene efterhånden handler med hinanden indbyrdes. Derimod er EU's handel med omverden overraskende lille – mindre end 10 pct., målt i forhold til nationalproduktet (BNP). /.../ På det finansielle område har EU derimod valgt at integrere sig fuldt og helt i det globale netværk af frie kapitalmarkedstransaktioner." Jesper Jespersen: *Økonomi og virkelighed. Fem økonomiske "sandheder" til debat*, Fremad, 1996.

¹⁶ "Ser vi på EU-diskursen [har] retorikken om social eksklusion eller social udstødelse siden 1980'erne erstattet talen om fattigdom i EU-institutionerne. /.../ I EU-retorikken diskuteres problemer om social eksklusion i sammenhæng med bekymring for manglen på solidaritet og gensidig forståelse –

Diskussionen om social sammenhæng og social eksklusion indeholder således også en geografisk dimension, hvor findes dette udenfor eller hvor findes de udstødte. Diskussion fører derved næsten af sig selv til spørgsmålet om byen og de "belastede" byområder, hvor de sidstnævnte angiveligt er udtryk for vanskeligheder omkring opretholdelsen af den sociale sammenhængskraft. I den afsluttende tale ved konferencen *Giving a new dimension to the fight against exclusion* i København I juni 1993 taler Delors blandt andet om "social cohesion".¹⁷ Den danske socialdemokratisk-radikale regerings byudvalg bliver nedsat tre måneder senere i september 1993.

Da bypolitikken som nævnt har en betragtelig længere historie i Frankrig, er valget af Frankrig også begrundet i, at der allerede findes en betydelig samfundsvidenskabelig litteratur om emnet, der formodes at kunne fungere som en væsentlig inspirationskilde for en forskning omkring tilsvarende danske forhold. Dansk samfundsvidenskab og herunder velfærdsforskningen er i overvejende grad orienteret mod den angelsaksiske del af verdenen, eller måske mere korrekt, orienteret mod og af den engelsksprogede samfundsvidenskabelige diskussion. På trods af EU og globalisering er sprogbarrierer stadigvæk afgørende grænsedragninger, og det kan således have en værdi i sig selv at bidrage til et større kendskab i Danmark og i dansk samfundsvidenskab til franske samfundsforhold og fransk samfundsvidenskab.

En af de kommentarer, jeg – i Danmark – ofte har hørt i forbindelse med projektet, har været, om ikke Danmark og Frankrig var så forskellige, at projektet måtte anses for at være nærmest umuligt eller værre grænsende til det meningsløse. Danmark fremhæves som et egalitært samfund i modsætning til Frankrig som et elitært samfund. Den danske velfærdsstat karakteriseres ved sin flade struktur med en udstrakt grad af decentralisering og lokal selvbestemmelse, hvorimod den franske velfærdsstat fremstilles som inkarnationen af den centralistiske/jakobinske stat, der er karakteriseret ved en ekstrem hierarkisk struktur. Forskellen mellem Danmark og Frankrig svarer i denne forståelse stort set til forskellen mellem governance og government! Men måske er der mest af alt tale om en særlig dansk fordom om Frankrig, og ikke mindst om en særlig dansk blindhed over for Danmark. Det er i det mindste det indtryk som læsningen

"social cohesion" – mellem samfundets forskellige grupper." John Andersen: 'Stratifikation, integration og eksklusion' i A.Greve: *op.cit.*, s. 187-188.

¹⁷ *Ibid.*, s. 188.

af Risto Alapuros artikel *On the repertoire of collective Action in France and the Nordic countries: a perspective* efterlader. Ved at indrage repræsentationsbegrebet og dermed en symbolsk dimension i sin analyse af 'collective action' i Frankrig og i de nordiske lande viser Risto Alapuro, at forholdet er langt mere komplekst og langt fra entydigt. De nordiske lande og dermed Danmark er måske ikke mindre elitære, centralistiske og hierarkiske end Frankrig!¹⁸ Desuden har den politiske tradition i netop Frankrig en særlig status i den demokratiske del af verdenen. Fra revolutionen og menneskerettighederne i 1789 til studenteroprøret i 1968 har Frankrig præget den demokratiske udvikling i en hel verden, og i december 1997 var Frankrig det land, hvor en selvstændig arbejdsløshedsbevægelse undtagelsesvis satte den politiske dagsorden. Der var med Serge Paugams ord tale om intet mindre end: "*en bevægelse uden fortilfælde*"¹⁹.

Problematikken omkring bypolitik og "belastede" byområder betragtes altså som en international problematik, hvis danske og franske varianter er det empiriske grundlag for denne afhandling. Hovedspørgsmålet for afhandlingen angår imidlertid forandringer i den danske velfærdsstat og i det danske velfærdssamfund. Det komparative element, der er en væsentlig del af afhandlingen, er således frem for alt et metodisk greb, hvor den franske del anvendes i forsøget på at give det videnskabelige blik et andet synspunkt eller et andet sted at se fra såvel empirisk som teoretisk. Det er som bekendt et klassisk logisk paradoks, at det punkt hvorfra jeg ser, netop er det punkt, jeg ikke selv kan se, eller formuleret på en anden måde, at den realitet hvorfra jeg forstår eller mener at begribe, netop er den realitet jeg ikke selv kan begribe. Det komparative element tjener derfor især til at se på udviklingen i Danmark med et blik, der ikke er helt så fanget i den selvsamme kulturelle kontekst, mere end det i egentlig og systematisk forstand er formålet at sammenligne problematikken i to lande.²⁰

¹⁸ I forlængelse heraf indeholder Alapuro's artikel en interessant ansats til en kritik af nordisk sociologi og samfundsvidenskab via netop repræsentationsbegrebet. Risto Alapuro: 'On the repertoire of collective Action in France and the Nordic countries: a perspective', i D. Bouget & B. Palier (eds.), *op-cit.*, 1999.

¹⁹ Serge Paugam: 'La révolte des chômeurs : un mouvement sans précédent', i *Magazine Littéraire* No. 365 Mai 1998.

²⁰ Da bypolitikken omfatter alle relevante offentlige politikker i forbindelse med et givent byområde, forstår man forhåbentligt umiddelbart, at en egentlig og systematisk sammenligning mellem fransk og

Der er således to hovedbegrundelser for at inddrage Frankrig i projektet, dels for at kunne undersøge problematikken i Danmark på baggrund af en tilsvarende, men mere udfoldet, problematik i en anden kontekst, og dels for at kunne inddrage fransk samfundsvidenskab og især fransk sociologi i denne undersøgelse.

Det komparative

Det komparative spørgsmål handler imidlertid ikke blot om at sammenligne Danmark og Frankrig, det er ligeså vel et internt nationalt spørgsmål. Bypolitikken i sine konkrete projekter og "belastede" byområder som faktiske byområder er langt fra ensartede størrelser. Et "belastet" byområde i Danmark er ikke alene ikke det samme som et "belastet" byområde i Frankrig, det er heller ikke det samme som andre "belastede" byområder i Danmark. Man kan naturligvis statistisk konstruere det gennemsnitlige "belastede" byområde både i Danmark og Frankrig og derefter sammenligne de to størrelser, problemet er blot, at de to "områder" er ren fiktion, og det samme forhold gælder selvsagt også for konkrete bypolitiske projekter. Til gengæld betyder det heterogene ikke, at der ikke findes ligheder og endog mange ligheder mellem både områder og projekter i de to lande og mellem de to lande. Det ensartede handler imidlertid om, at en lang række temaer og problemstillinger går igen på tværs af områder, projekter og landegrænser. Det er således omkring disse temaer og problemstillinger mellem såvel so indenfor hvert af de to lande, at denne afhandling arbejder i komparativt perspektiv.

Det niveau som det komparative element udspiller sig på rejser også en række spørgsmål i forhold til de niveauer, som den traditionelle sociologiske forskning arbejder indenfor. Den internationale problematik, og bypolitiken som en statslig initieret politik, befinder sig på et traditionelt makro niveau. Det "belastede" byområde og de konkrete projekter vil traditionelt blive placeret på et meso niveau, hvorimod mange aspekter ved både området og de enkelte projekter kan tilskrives et microsociologisk niveau. Afhandlingens emne er også en illustration af de

dansk bypolitik ligger udenfor de muligheder, som defineres af rammerne for dette projekt. I sin konsekvens ville en sådan sammenligning grænse til et komparativt studie af Frankrig og Danmark!

problematiske sider ved den traditionelle opdeling af den sociale realitet i tre niveauer, hvor et isoleret fokus på et af niveauerne kan skjule vigtige sammenhænge og effekter på et eller begge de andre niveauer. I de senere år har man for eksempel både i Danmark og Frankrig kunnet høre at arbejdsløsheden faldt, men det betyder ikke at fremgangen i beskæftigelse nødvendigvis kommer de "belastede" byområder til gavn, måske tværtimod. Det betyder heller ikke nødvendigvis, at det for den enkelte er blevet lettere at finde et job, og for er mange kan det meget vel være blevet blevet endnu vanskeligere. Arbejdsløshed er måske slet ikke et nationalt makrofænomen.

”Vi er til overmål fanget af et billede, der repræsenterer arbejdsløsheden som et globalt overskud indenfor en national målestok mellem udbud og efterspørgsel på arbejdskraft. Dette billede er fejlagtigt, fordi *arbejdsløshed i helt overvejende grad er en "lokal" realitet. /.../ For de der er mindst kvalificerede er [arbejds-] markedet udelukkende lokalt.*”²¹

Det politiske tilbyder et andet relevant eksempel på den problematiske niveaudeling af den sociale realitet. Politologer og andre indenfor samfundsvidenskaberne har gennem en række år talt om befolkningernes faldende interesse for den institutionaliserede partipolitik. Det politiske engagement har angiveligt taget en anden retning, hvor det især er rettet mod de nære spørgsmål, som umiddelbart angår den enkeltes dagligdag²² Decentralisering og modernisering af den offentlige sektor har skabt øgede muligheder for befolkningens deltagelse i og indflydelse på den lokale demokratiske proces, og

²¹ Pierre Veltz: ‘La ville, le développement économique et l’emploi : l’agglomération comme échelle pertinente’ i Jean-Pierre Sueur (ed.) : *Demain, la ville*, La documentation Française, Paris 1998, bind 2, s. 336-337 (forfatterens understregning, min parentes og oversættelse).

Midt i maj måned 2000 (uge 20 og 21) vækker det en momentan medieopmærksomhed i Danmark, at antallet af langtidsledige er vokset samtidig med at arbejdsløsheden er faldet, og socialministeren erklærer, at man har en enestående chance i den nuværende favorable beskæftigelsessituation for at gøre en reel og effektiv indsats for de langtidsledige! I sommeren 2006 kan man stort set ordret høre det samme politiske statement.

I Frankrig bliver L. Jospin i præsidentvalgkampen i 2002 offer for denne fejlagtige forståelse af arbejdsløshedens karakter. Jospin er tilsyneladende ikke klar over at samtidig med at arbejdsløsheden falder på landsplan stiger den i de socialt belastede byområder. Jf. J. Donzelot avec C. Mével et A. Wyvekens, *op-cit.*, s. 355-356.

²² Der er selvfølgelig tale om en sandhed med modifikationer, hvor partier på den yderste højrefløj som Front National og Dansk Folkeparti har oplevet en modsatrettet tendens. Denne øgede tilslutning til det yderste højre er vigtig i forhold til bypolitikken, der som et af sine mål har at dæmpe op for det

hverdagsmageren, der investerer sin tid og energi på lokalområdet forskellige politiske scener, er blevet et centralt begreb i den del af politologien, der beskæftiger sig med denne forskydning i det politiske. Hverdagsmageren er nærmest blevet synonym for, hvad man, med en medicinsk metafor, har betegnet som en "sund" demokratisk udvikling.²³ Men hvis man ensidigt fokuserer på det lokale, er det selvsagt et åbent spørgsmål, hvordan det står til med demokratiets sundhedstilstand på den nationale og internationale scene, og hvilken betydning udviklingen her har for betingelser og muligheder i det lokale. Det er således ikke udelukket, at den "sunde" demokratiske udvikling på det lokale niveau betales med en, om ikke syg så dog demokratisk tvivlsom udvikling på de niveauer, der faktisk bestemmer rammer og muligheder for det lokale. Hvad der i kraft af et ensidigt fokus på det lokale kan fremstå som en "sund" demokratisk udvikling, risikerer således i en samlet vurdering, der også inkluderer makroniveauet, blot at være et element i en reel svækkelse af demokratiets helbredstilstand.²⁴ Bypolitikken er i alle tilfælde og uden at drage forhastede konklusioner et oplagt policyområde, der selv påpeger analyse niveauernes komplicerede sammenvævning i den sociale virkelighed, hvor "belastede" byområder, som tidligere nævnt, ikke kan forstås isoleret fra den samlede byudvikling. En udvikling, hvor man for eksempel i København side om side med en række lokale projekter, der insisterer på borgernes inddragelse og medindflydelse, gennemfører langt mere omfattende og økonomisk uden sammenligning langt tungere projekter omkring Ørestaden og Københavns Havn, der modsat er kendetegnet ved deres demokratiske

yderste højres succes i ikke mindst de "belastede" byområder. Det er officielt og eksplicit i Frankrig, medens det i Danmark både er mindre officielt og mindre eksplicit, om end ikke mindre reelt.

²³ For eksempel på Statens sekretariat for kvarterløft's seminar om kvarterløft den 23/2 2000. Tesen om den "sunde" demokratiske udvikling er naturligvis diskutabel. Bypolitikens projekter i "belastede" byområder har også illustreret at abstraktionernes og idealernes verden ikke altid svarer til den sociale virkelighed.

²⁴ En af de mest originale og tankevækkende læsninger af bypolitikken, jeg er stødt på, stammer Alain Bertho's hånd. Bertho læser bypolitikken som et udtryk for demokratiets krise og i videre forstand for politikens krise. Bypolitikken bliver i denne læsning et forældet og så at sige forstenet institutionaliseret politisk systems forsøg på at opretholde sig selv.

Viviane Forrester hører til de skarpeste kritikere af demokratiets aktuelle tilstand. For V. Forrester er den fremherskende konsensus om den økonomiske politik et udtryk for en sammenblanding af globalisering og ultraliberalisme: "En politik? Snarere et nyt regime kamufleret bag prætenderede økonomiske nødvendigheder, og så meget mindre bemærket, som samfundet stadigvæk ånder og lever i et klima og en kulisse af demokratiske strukturer." V. Forrester, *Une étrange dictature*, Fayard 2000, s. 26.

underskud og uigennemsigthed, men som samtidig er helt afgørende for den samlede byudvikling.²⁵

Velfærdsstatsforskning arbejder i sagens natur på et makroniveau. De enkelte velfærdsstaters eller velfærdsregimers mange forskellige sociale sikringssystemer og sociale servicetilbud til borgerne er genstand for omfattende undersøgelser og vurderinger i forhold til samfundsøkonomien og i forhold til den sociale orden. Den komparative velfærdsstatsforskning uddeler ikke blot karakterer til de enkelte regimer, men forsøger især at belyse effekter og konsekvenser af de forskellige regimer og af enkelte policyområder. Som sådan er velfærdsstatsforskningen relativ uproblematisk. Det problematiske opstår, når man taler om velfærds-stats-forskning som om, det var det samme som velfærds-forskning. At Danmark er et velfærdssamfund, er i Danmark et udsagn, der nærmest har status af en grundlæggende præmis. Det er i alle tilfælde uhyre sjældent, at der stilles spørgsmålstejn ved denne præmis.²⁶ Men hvad skal der egentlig forstås ved velfærd? Og hvis velfærd drejer det sig om? I den offentlige debat - i vores TV-virkelighed - forekommer det, at der i første række er tale om økonomiens velfærd, underforstået at hvis velfærdsstaten kan sikre økonomiens velfærd, kan også samfundets velfærd og dermed velfærdssamfundet opretholdes - og økonomien var angiveligt en tid på vej mod "afgrunden". Men hvad vil samfundets velfærd egentlig sige? Her forekommer betydningen som oftest og i egentlig forstand at henvise til den sociale ordens velfungeren - "the smooth functioning of society". Ældre mennesker der roder i skraldespande efter tomme flasker for at overleve på en af de angiveligt "generøse" overførselsinkomster som folkepensionen, eller en ligeså åbenlys social nød i form af hjemløse og tiggere, der siden 1990'erne på ny præger bybilledet; ingen af disse sociale fænomener er i stand til at rokke ved præmissen, at det danske samfund *er* et velfærdssamfund!²⁷ Bandelignende grupper, kriminalitet og vold blandt unge såkaldte

²⁵ John Andersen: 'The Politics of Gambling and Ambivalence: Struggles over Urban Policy in Copenhagen', i *Geographische Zeitschrift*, 89. Jg. 2001, Heft 2/3.

²⁶ Hanne Reintoft er en prominent og kvalificeret undtagelse.

²⁷ Blandt mange andre (f.eks. J. Goul Andersen *op-cit.*, s. 12) taler selv en ekspert i velfærdsstatsforskning, diskursteori og -analyse, som Jacob Torfing, om de *generøse* danske overførselsinkomster, jf. J. Torfing: a) 'Towards a Shumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform', i *Economy and Society*, vol.28, nr. 3 1999, f.eks. s 375; & b) 'Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state', i *Journal of*

andengenerations indvandrere, lader derimod til at udgøre en anerkendt trussel mod velfærdssamfundet, og det vil igen sige den sociale orden. Det er svært at undgå det indtryk, at blot social nød og sociale problemer ikke forstyrrer den offentlige orden, så er velfærdssamfundet intakt. Bedst er det naturligvis, hvis nøden hverken ses eller høres, men om nødvendigt kan "man" også vænne sig til det.²⁸ Og det er naturligvis kun et definitions spørgsmål at få begreberne velfærdsstat og velfærdssamfund til faktisk at rumme også disse forhold. Det paradoksale problem er imidlertid, at begrebernes betydningsindhold i almindeligt sprogbrug angår menneskene, og ikke økonomien eller den sociale orden. Vi kender alle frasen "fra vugge til grav", der understreger i hvilken grad velfærdsstaten angiveligt tager hånd om den enkeltes livsskæbne eller -færd. Velfærdsstat og velfærdssamfund konoterer netop menneskets tilværelse under denne stat og i dette samfund. Velfærd bliver således i egentlig forstand til et microsociologisk spørgsmål, der handler om, som det hedder, rigtige menneskers tilværelse. Sociologiske undersøgelser som *Fattigdom i velfærdsstaten* (en 'contradiction in terms', eller?) og *La misère du monde* er vigtige, fordi de bidrager til at problematisere den selvfølgelige og

European Social Policy 1999 vol. 9 (1) f.eks. s. 12. Til gengæld bliver det ikke præciseret, hvori det generøse består. Det nærmeste man kommer en afklaring er, at de danske ydelser er højere end tilsvarende ydelser i andre lande, og selv det er en sandhed med modifikationer. Men at en ydelse er højere end en anden, indebærer ikke nødvendigvis at den første ydelse generøs. *Generøs* betyder at give mere end nødvendigt, og ikke bare lidt mere, men betydeligt mere, og først dér bliver giveren generøs. Anvendelsen af betegnelsen generøs i forbindelse med danske overførselsinkomster er således ikke et videnskabeligt, men derimod et politisk udsagn om, at disse ydelser uden problemer kan skæres ned. De senere års stramninger som starthjælp og kontanthjælpsloft vidner om at "generøsitets"-diskursen ikke har været uden effekter. J. Tøring fremhæver desuden i begge ovenstående artikler at: "the unemployed receive 90 percent of their previous wage", b) s. 13 (citatet) & a) s. 384, og kun i b) tilføjes det at det er 90 % "up to a certain ceiling", b) s. 13. Men Tøring glemmer (?) at fortælle, at dette loft er mindstelønnen, og det er ganske enkelt forkert at hævde at arbejdsløshedsunderstøttelsen i Danmark er 90 % af den tidligere løn. Jeg fremhæver dette forhold, fordi understøttelsen i Frankrig netop beregnes ud fra den tidligere løn, dvs. jo højere løn jo højere understøttelse. Understøttelsen nedsættes derefter periodevis indtil den bortfalder.

²⁸ Dagbladet Information bragte februar 2000 en forsidehistorie af Ulrike Moustgaard om grønlandske kvinders triste skæbne på Vesterbro. Det var sigende at socialcentret Vesterbro angiveligt intet kendte (ikke ville vide) til disse skæbner i centrets umiddelbare nærhed. Besøger man socialcentret er det umiddelbare indtryk, at centret intenst forsøger at holde kvarteret Vesterbro udenfor og på behørig afstand. Kontrol med de besøgende og bredskuldrede vagter, der er klar til at gribe korporligt ind ved antydningen til ... , og efter lukketid spærres indgangen til centret med et metalgitter, som frygtede man en veritabel invasion af sociale tilfælde eller et decideret væbnet røveri!

I Nice blev bystyret i 1997 berømt eller berygtet for at "løse" problemet med tiggere, hjemløse og andre uønskede eksistenser i byen. Med politiets hjælp blev de pågældende samlet op om morgenen og ganske enkelt transporteret udenfor byen, frivilligt eller med tvang, enkelt og effektivt!

automatiske brug af termene velfærdsstat og velfærdssamfund.²⁹ De to bøger giver stemme til de, der tales om, men som sjældent selv kommer til orde i en offentlig debat, der ikke er helt så offentlig. Tilbage står spørgsmålene, hvor begynder velfærdsstaten og velfærdssamfundet? Og hvor holder de op? Hvor mange eller hvor få skal være omfattet af velfærden, for at en stat og et samfund fortjener prædikatet velfærd?

Én historie

Overvejelserne omkring det komparative og omkring de traditionelle sociologiske niveauer førte til, at jeg besluttede at skrive afhandlingen som én historie. Afhandlingen skal således godtgøre, at der med udgangspunkt i problemstillinger og tematikker ikke alene kan konstrueres, men at der faktisk findes én dansk-fransk historie at skrive, og at den ikke kan skrives uden at tænke på tværs af sociologiens traditionelle niveauer.

Hypotesen om den fælles dansk-franske historie kan indledningsvis illustreres af de bypolitiske intentioner i de to lande. Siden 1997 har kvarterløft været det mest fremtrædende udtryk for den danske bypolitik:

”Kvarterløftidéen har 4 afgørende kendetegn. Den er demokratisk, idet den baserer sig på de lokale kræfter. Den er orienteret mod kvarteret som helhed. Den beskæftiger sig med en koordineret indsats over for en bred vifte af kvarterets problemer. Endelig er den baseret på, at der styres gennem kontrakter og samarbejdsaftaler mellem de forskellige parter i processen.”³⁰

Om den franske bypolitik hedder det:

”Det Nationale Byråd har mindet om de fire prioriterede mål for bypolitikken: den republikanske pagt, den sociale sammenhæng, et

²⁹ John Andersen & Jørgen Elm Larsen: *Fattigdom i velfærdsstaten*, Samfundslitteratur, København 1989. Pierre Bourdieu (dir.): *La misère du monde*, Seuil, Paris 1993.

³⁰ Statens sekretariat for kvarterløft: *Baggrundsmateriale til boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997. 2. Beskrivelse af kvarterløft generelt og de enkelte projekter*, København 1997, s. 1.

kollektivt projekt, et nyt demokratisk rum. /.../ Og med beboerne: man vil aldrig kunne forbedre livet i byen uden at inddrage dem.”³¹

De officielle intentioner med bypolitikken er således de bedste både i Danmark og Frankrig, men hvordan ser det ud i den sociale virkelighed? Jacques Donzelot og Philippe Estèbe har formuleret spørgsmålet på følgende måde:

"Ordet solidaritet er synonymt med social sammenhæng, som igen ligger tæt op af begrebet om offentlig orden. Sidstnævnte indeholder imidlertid en tvetydighed: Indebærer det, at man opfatter orden som et mål i sig selv, hvor man bringer dem til tavshed, der har grund til at gøre oprør, eller skal orden opfattes som frugten af et reelt medborgerskabsbånd?"³²

³¹ Pierre Mayol: 'Politique de la ville et action culturelle', i *Projet* nr. 260 – 1999-2000, s. 129, - min oversættelse.

³² Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Esprit, Paris 1994 s. 31. Min og Jesper Lundstedts oversættelse i Anni Greve (red.): *Sociologien om velfærd*. Roskilde Universitetsforlag 1998 s. 290.

Metoden

Det teoretiske, det normative og det praktiske

1. Det teoretiske

De metode- og videnskabsteoretiske overvejelser i forbindelse med denne afhandling tog fra begyndelsen udgangspunkt i den konstatering, eller i det mindste den fornemmelse, at sociologi ofte mere handlede om, hvordan den sociale verden burde være, end om hvordan den er.¹

Det forekom ofte i form af en kritik af aktuelle samfundsforhold, der hovedsageligt var begrundet i mere eller mindre eksplicitte forestillinger om, hvordan disse forhold burde være. Den udtalte kritik blev tilsvarende afhængig af disse

¹ Sondringen mellem det normative (bør) og det faktuelle (er) henviser til en klassisk problemstilling i sociologien, der især forbindes med Max Weber og hans overvejelser om værdidomme i sociologien, og hans argumenter for sociologiens værdifrihed. Men i kraft af sociologiens objekt kan man genfinde problemstillingen hos alle klassikerne og fagets senere koryfæer.

I programerklæringen (1904) til tidsskriftet *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* skriver Weber (i norsk oversættelse): "En empirisk vitenskap er ute av stand til å belære noen om hva han skal, men bare om hva han kan og – til tider – om hva han vil. /.../ I alle fall har forsøket på å fremstå utad som talsmann for verdidommer bare mening under forudsetning av at man tror på verdier. Men: Å bedømme gyldigheten av slike verdier er noe som tilkommer troen, dessuten er det kanskje en oppgave for den spekulative betraktning og tydning av livets og verdens mening. Men det er sikkert ikke noe emne for en empirisk vitenskap, slik den skal dyrkes i dette tidsskrift." Max Weber: 'Samfunnsvitenskapenes "objektivitet"' i *Makt og byråkrati*, Gyldendal norsk forlag, Oslo 1982, s. 164-165 – Webers understregninger.

Hos Durkheim (1894), om end mindre direkte, finder man problemstillingen i hans berømte/berygtede og især misforståede krav: "Den første og den mest grundlæggende regel er at betragte de sociale kendsgerninger som ting." *Les Règles de la méthode sociologique*, Flammarion Paris 1988, s. 108 – min oversættelse. Tings-metaforen henviser ikke til det sociale beskaffenhed, men derimod til spørgsmålet om sociologiens holdning til sit objekt, dvs. til spørgsmålet om sociologiens videnskabelighed. Som Durkheim præciserer i forordet til andenudgaven (1901) af *Les Règles de la méthode sociologique*, indebærer metaforen ikke om en påstand om, at sociologiens objekt er et naturvidenskabeligt objekt, hvad Durkheim vil hente i naturvidenskaben er derimod idealet for videnskabens og forskerens indstilling til objektet. "At behandle en bestemt slags kendsgerninger som ting, det er således ikke at klassificere dem i denne eller hin kategori af det reelle; det er at indtage en bestemt mental holdning overfor dem. /.../ Reglen fordrer, at sociologen placerer sig i den samme mentale tilstand som fysikeren, kemikeren, fysiologen, når de engagerer sig i en endnu uudforsket region af deres videnskabelige område." (*Ibid.* s. 77 og 79 – min oversættelse)

Her er jeg imidlertid mindre interesseret i diskussionen af den konkrete videnskabelige praksis, og mere interesseret i sondringen som en analytisk distinktion mellem forskellige former for udsagn. Det væsentlige i afsnittet her er sondringen som en analytisk distinktion, der kan bidrage til at specificere det videnskabelige i en given praksis, og uagtet i hvor høj grad denne praksis lever op til idealerne om værdifrihed, og uagtet hvor ubetydelig en del det videnskabelige indhold udgør.

forestillingers gennemslagskraft (politisk, ideologisk, religiøst etc.). Der er naturligvis ikke noget galt i at beskæftige sig med, hvordan verden burde være, det er sågar en betingelse for at kunne handle i verden. Det bliver først kritisabelt i det øjeblik, det sker på bekostning af arbejdet med at begribe den sociale verdens beskaffenhed, og i særdeleshed hvis det giver sig ud for et sådant arbejde.²

De akademiske overvejelser om hvordan samfundet bør være hører åbenlyst ind under filosofiens område, og de bør også benævnes som sådanne og vurderes ud fra de kriterier, som faget filosofi selv opstiller. Hvis sociologi ikke blot er et andet navn for filosofi, må sociologi således indeholde andet og mere end overvejelser om, hvorledes samfundet bør være.³

Virkeligheder

For så vidt det normative spørgsmål om, hvorledes samfundet bør være, lader sig seriøst diskutere, er der, som ved ethvert andet spørgsmål, kun to mulige veje for diskussionen.

Den kan dels foregå som en tekstkritisk diskussion der problematiserer en given (f.eks. normativ) positions indre logik og sammenhæng, det vil sige en diskussion der tager udgangspunkt i de konstaterede fejl og mangler i denne logik og sammenhæng. Uden sådanne fejl og mangler er der ad denne første vej intet at diskutere, og man kan i dette tilfælde ikke andet end at anerkende positionens stringens og tage den til efterretning, samtidig med at man eventuelt indtager eller forbeholder sig retten til at indtage en anden position, der potentielt kan være lige så stringent.

Den anden mulige vej består i at inddrage et kvalitativt andet materiale, der tillader at udvide rammerne for kritikken af den pågældende position. Det handler om at henvise til et empirisk objekt, der tillader at problematisere præmisserne for og/eller de logiske konsekvenser af positionen. Men denne henvisning til et empirisk objekt er en henvisning til en viden om dette objekt, og dermed en åbning mod endnu en diskussion

² "Det er altså ikke til å unngå at ved siden av samfunnsvitenskapen – forstandens ordning av kjensgerningene – vil også sosialpolitikken – hevdelsen av idealer – komme til orde i tidsskriftets spalter. Men: Vi har ikke tenkt å utgi slike diskusjoner for "vitenskap" og kommer til å vokte oss så godt vi kan for at sammenblande og forveksle dem med vitenskap." Max Weber, *op.-cit.* s. 169.

³ De følgende teoretiske overvejelser skyldes ikke alene denne afhandling. De står også i gæld til min interesse for og arbejde med psykoanalysen i sin lacanianske udgave. En interesse som blandt andet resulterede i: *Det symbolske og de fire diskurser hos Jacques Lacan*, magisterkonferens i kultursociologi, Sociologisk Institut, Københavns Universitet 1994.

om denne viden, og det vil sige en åbning mod spørgsmålet om, hvorledes objektet faktisk er. I forhold til en diskussion af det normative spørgsmål om hvorledes samfundet bør være, består udvidelsen således i en eller flere henvisninger til en viden om objektet selv, og det vil her sige til en viden om, hvordan samfundet er.

Diskussionens to muligheder peger således på to kvalitativt forskellige former for viden, hvor den ene arbejder indenfor tekstens egne grænser i modsætning til den anden, der fokuserer på et objekt udenfor teksten selv - og teksten skal jo skrives på noget.⁴

I den udstrækning sociologi handler om hvad samfundet burde være, er sociologi en gren af faget filosofi, som i denne forbindelse er karakteriseret ved at arbejde inden for teksten selv. Teksten er at forstå som et dynamisk objekt, der permanent er under forandring, og ikke mindst i kraft af de fornyelser der tilføres fra den viden, der vover sig udenfor teksten selv.⁵

Skal sociologi være andet end et aspekt af filosofien, og som sådan insistere på sin selvstændighed og selvstændige jurisdiktion, må den nødvendigvis placere sig selv i den

4 Man finder et både illustrativt og underholdende eksempel på de to former for viden i kontroversen mellem filosofferne Johan Garff og Peter Tudvad om Garffs Søren Kierkegaard biografi, og med Institutbestyrer Niels Jørgen Cappelørn i rollen som mægler, der ikke kan eller vil skelne mellem fortolknings rum og deres subjektive forskellighed. (Jf. diskussionen mellem Cappelørn og Tudvad i Deadline på DR 2 i august 05).

Et af kontroversens eksempler handler om Kierkegaards forhold til nn: Drejer det sig om Kierkegaards tjener nummer to, eller drejer det sig om en håndværker med familie som understøttes af/bor hos Kierkegaard. Tudvad kan empirisk dokumentere, at Garff's fortolkning i biografien er forkert. N-J. Cappelørn (som angiveligt også Garff) anerkender gyldigheden af Tudvads dokumentation, men samtidig vil Cappelørn ikke og med henvisning til fortolkningens subjektive element afvise Garffs fortolkning som forkert.

Hvis enhver fortolkning således til enhver tid og under enhver omstændighed kan opretholdes som en filosofisk sand eller gyldig fortolkning, bortfalder den helt grundlæggende sondring mellem sand og falsk, gyldig og ugyldig etc. Og så kan det hele som bekendt være absolut objektivt og inderligt subjektivt lige-gyldigt.

⁵ Filosofien er ifølge Alain Badiou betinget af fire sandhedsprocedurer / generiske procedurer: poesi (kunst), mathemet (matematik/videnskab), politikken og kærligheden (psykoanalyse):

”Til forskel fra den etablerede og konsoliderede viden beror den store filosofi på kriserne, gennembruddene og paradokserne i matematikken, på rystelserne af det poetiske sprog, på revolutionerne og provokationerne i den opfundne politik og på det uafgjorte i forholdet mellem de to køn. /.../ Det er dens [filosofiens] ”skærpende” funktion at anbringe de generiske procedurer i den dimension, der ikke længere angår deres egen tænkning, men derimod deres egen fælles historicitet.”

”Den [filosofien] etablerer ikke nogen sandhed, men den indretter et rum for sandhederne. Den giver de generiske procedurer form ved at modtage og give dem ly således, at de bibeholder såvel deres samtidighed som deres adskilthed.”

Alain Badiou: *Manifest for filosofien*, Slagmark, Århus 1991, s. 40 & 38. Oversat af Kirsten Hyldgaard og Ove Petersen efter: *Manifeste pour la philosophie*, Seuil 1989 (citationstegnene omkring skærpende er en henvisning til Heidegger) (mine kantede parenteser).

Alain Badiou er ikke alene en af de mest betydelige nulevende franske filosoffer. Han er også af andre grunde interessant for afhandlingen, jf. s. 140, n. 38.

anden videns dimension, hvis kvalitative forskel består i, at den er rettet mod et objekt udenfor teksten selv og spørgsmålet om, hvordan dette objekt faktisk er. Videnskab generelt er karakteriseret ved denne videns anden dimension. Sociologi som videnskab, og det vil sige som socialvidenskab, er derfor essentielt kendetegnet ved at være rettet mod et empirisk objekt og ved at være ikke-normativ.

Omverdensspørgsmålet

Henvisningen til et empirisk objekt er også en henvisning til en mere end gammel diskussion angående omverdensspørgsmålet. Eller formuleret på anden måde findes verden uafhængig af erkendelsen? Det empiriske objekt her er åbenlyst allerede en repræsentation og dermed allerede en del af teksten selv. Pointen er imidlertid at denne repræsentation så at sige aldrig går op, men altid efterlader en rest af ikke repræsenterethed, på samme måde som teksten aldrig bliver færdig og aldrig lukker sig om sig selv, men altid er under ombrydning.⁶ Det reelle, der heri viser sig i sin paradoksale ikke visen sig, er således defineret ved sin umulighed, i kraft af repræsentations- eller formaliseringsbestræbelsernes uafsluttelighed.⁷ Det er dette forhold, der også kommer til udtryk ved at grammatologien ikke og principielt ikke vil kunne udvikles til en positiv videnskab.⁸ Det handler altså om tekstens egen principielle ikke lukning, eller som nævnt at teksten skal skrives på noget, som teksten ikke selv kan

⁶ Analogt til det alment accepterede forhold, at hver generation må genskrive historien og tilsvarende frembringe nye variationer af sproget, der også kun eksisterer i kraft af grammatikkens undtagelser, og dermed i sin ufuldkommenhed.

⁷ "Der er ingen anden mulig definition af det reelle end: det er det umulige;". Jacques Lacan: 'Conférences et entretiens dans des universités nord-américaines' i *Scilicet* nr. 6/7, s. 55 – min oversættelse. "Det reelle kan kun indskrives ved en formaliseringens blindgyde." Jacques Lacan: *Encore. Le Séminaire Livre XX*, Seuil, Paris 1975, s. 85 – min oversættelse. I Lacans terminologi angår omverdensspørgsmålet ikke alene det reelle, men mere direkte realiteten, der er knyttet sammen af de tre registre: det reelle, det symbolske og det imaginaire, men desuden af symptomet (eller rettere *sintôme*) som et fjerde register. I sammenhængen ovenfor er det imidlertid det reelle, der er den centrale kategori, fordi det er i kraft af det reelle, at omverdensspørgsmålet ikke kan reduceres til noget rent symbolsk og/eller en imaginært eller til et rent symptom/*sintôme*.

⁸ Jacques Derrida: *De la Grammatologie*, Les Éditions de Minuit, Paris 1967. Især kapitel 2: 'Linguistique et grammatologie'. "Der kan ikke findes videnskab om selve 'la différence' i sin virksomhed, lige så lidt som om selve nærværets oprindelse, det vil sige om en vis ikke-oprindelse." *Ibid.*, s. 92 – min oversættelse. Det betyder ikke, at grammatologien eller dekonstruktionen er anti-videnskabelig snarere tværtimod. "Dette forudsætter en art *dobbelt register* i den grammatologiske praksis: det er nødvendigt på en gang at bevæge sig udover positivismen eller den videnskabelige metafysik og fremhæve det, der i videnskabens faktiske arbejde bidrager til at frigøre den fra de metafysiske hypoteker, der har tynget dens definition og udvikling siden dens begyndelse." Jacques Derrida : *Positions*, Les Éditions de Minuit, Paris 1972, s. 48 - 49 – min oversættelse.

ophæve. Det bliver således denne rest, der opretholder sandheden og/eller gyldigheden af påstanden om at verden, empirien, objektet og samfundet også eksisterer uafhængigt af erkendelsen.

Omverdensspørgsmålet er et klassisk filosofisk spørgsmål, og det er ikke på forhånd givet at det overhovedet er relevant for sociologien som videnskab. Omverden er i sociologisk forstand vores fælles reference ramme, og i en så alvorlig forstand at man risikerer at miste sine borgerlige rettigheder og blive spæret inde, for så vidt man bevæger sig for langt ved siden af den fælles reference ramme.⁹ Omverdensspørgsmålet er således nok et filosofisk spørgsmål, men for videnskaben er der snarere tale om en præmis og en pragmatisk forudsætning, der ikke behøver yderligere at begrundes, og som gælder indtil nogen måtte bevise, at omverden ikke eksisterer uafhængigt af erkendelsen, og selv det ville formodentlig alligevel ikke gøre nogen forskel, fordi vi ikke kan undvære denne viden-skaben om, hvordan vores verden er.¹⁰

Videnskab som etik

Jeg tillader mig således at forudsætte at verden og det empiriske objekt faktisk findes. Videnskab handler om hvordan denne verden og dette objekt er. Til gengæld kan en videnskabelig praksis ikke, og især ikke en sociologisk, konkret tænkes som alene noget rent faktuel. I en videnskabelig/sociologisk praksis er det normative og det faktuelle vævet mere eller mindre uigennemsigtigt ind i hinanden, og især da de er hinandens gensidige forudsætninger. Normative overvejelser er grundlaget for at stille spørgsmål ved faktuelle forhold, og på den anden side er faktuelle forhold allerede en betingelse for de normative overvejelser. Sociologi er derfor altid såvel socialfilosofi som socialvidenskab. Hvis jeg alligevel fastholder at sociologi som socialvidenskab alene handler om hvordan den sociale verden er, og ikke hvordan den burde være, må sociologi som videnskab helt grundlæggende hvile på en etisk fordring om i den videnskabelige praksis at se bort fra de normative overvejelser. Det drejer sig ikke om at undgå normative overvejelser, men om at placere disse overvejelser på deres eget og rette sted. Ved at undgå en uheldig sammenblanding skal adskillelsen ikke alene styrke

⁹ Det vil sige man risikerer at frakendes sin menneskelighed. Individualiseringen og anerkendelsen af forskellighed har således nogle meget håndfaste grænser.

¹⁰ I en polemisk kommentar til Nietzsche bemærkede Freud tør, at det blot krævede en simpel tandpine, for at ophæve tvivlen.

den videnskabelige praksis men også de normative overvejelser.¹¹

Den etiske fordring i videnskab handler således om at se bort fra, hvad f.eks. jeg mener om et givent forhold. Jeg og enhver en anden må naturligvis mene hvad som helst, men videnskabelig set er det uvedkommende og uinteressant, og det bør ikke optræde som et argument *i* en videnskabelig praksis, hvilket på ingen måde udelukker at det var, er og forbliver et argument *for* en videnskabelig praksis. Den etiske fordring handler således om at bestræbe sig på ikke at blande normative overvejelser ind i en videnskabelig praksis.¹² Den videnskabelige praksis handler netop om at producere en kvalitativ anden form for viden og en kvalitativ anden form for argumenter.¹³

En videnskab og en sociologi ganske afskærmet overfor normative overvejelser er naturligvis en ideel betragtning. I sin konkrete praksis er videnskaben også på godt og ondt indskrevet i den sociale realitet. Den konkrete videnskabelige praksis er således også et privilegeret sociologisk objekt.¹⁴

Den etiske fordring indebærer således også at videnskaben og ikke mindst sociologien nødvendigvis må forholde sig kritisk til sit eget udgangspunkt eller med Bourdieu til det sted, hvorfra sociologien selv ser og begriber sit objekt. Det handler både om sociologiens og sociologens position i det sociale rum og om de kategorier og

¹¹ "Den stadige sammenblanding av vitenskapelig drøftelse med vurderende resonnement er ikke bare fremdeles en av de vanligste, men også en av de skadeligste særegenheter ved arbeider innen vårt fag. Den ovenstående utførlige gjennomgåelse retter seg mot denne sammenblanding og *ikke* mot at man forsvarer sine egne idealer. For det finnes overhodet intet slektskap mellom *holdningsløshet* og *vitenskapelig* "objektivitet"." Max Weber, *op.cit.*, s. 169-170 – Webers understregninger.

¹² Inspirationen til disse overvejelser kommer fra Jacques Lacans læsning(er) af Descartes berømte formulering "Cogito ergo sum", som Lacan ganske vist ikke oversætter med det traditionelle: "Jeg tænker, ergo er jeg", men snarere med: "(Noget) tænker, ergo er jeg". Inspirationen anfægtes dog ikke af oversættelsesdiskussionen. Pointen her er, at Descartes bestræbelse egentlig er et etisk forehavende, for så vidt den radikale tvivl sigter på at finde en ubetvivlelig vished, som herefter kan tjene som udgangspunkt for tænkning og videnskab. Descartes anerkendelse som den der formulerer grundlaget for den moderne videnskabs (hvor Gud så at sige er flyttet udenfor) indebærer således, at den moderne videnskab hviler på Descartes etiske fordring, og at videnskab er navnet for en særlig indstilling til objektet. Videnskab er således et spørgsmål om etik.

¹³ Michael Foucaults værk kan læses som et eksempel på en sådan videnskabelig praksis. I anledning af udgivelsen af *Seksualitetens historie bind 1. Viljen til viden* blev Michel Foucault inviteret til at tilbringe en aften i selskab med en række lacanianere, og det kom der et særdeles interessant interview ud af. Interviewet ender med Foucaults følgende kommentar til det faktuelle:

"Jeg frasiger mig alle mine offentlige og private hverv! Skammen falder på mig! Jeg dækker mig med aske! Jeg kendte ikke datoen for sutteflasken!"

M. Foucault, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Gallimard, Paris 2001, s. 329 – min oversættelse.

¹⁴ Det forhindrer ikke, at idealet faktisk også holdes i hævd. I Danmark kan vi således være stolte over (det normative), at enhver og uagtet akademiske titler og meriter (det faktuelle) kan indlevere en disputats og opnå den højeste videnskabelige og akademiske grad og anerkendelse.

begreber som ligger til grund for tænkningen.¹⁵

Det falske

Udgangspunktet for en videnskabelig praksis er et eller andet, der ikke stemmer, eller et emne vi ikke har nogen viden om, eller nogen troværdig viden om. Udgangspunktet bliver således rent negativt i form af forskellige former for mangler ved vores eksisterende viden. Det videnskabelige arbejde forsøger at udbedre disse mangler og dermed den eksisterende viden. Når et videnskabelig arbejde lykkes og vi står med en ny, positiv og dækkende viden, bliver den nye viden almindeligvis betegnet som en sand viden. Der er naturligvis tale om et ufuldkomment sandhedsbegreb, hvis målestokken er en art absurd absolut guddommelig sandhed. Det forhindrer dog ikke at den nye sandhed i sin partielle ufuldkommenhed er konsistent i forhold til den eneste relevante målestok, nemlig den viden eller mangel på viden den erstatter og den større videnskabelige sammenhæng den er en del af.¹⁶

Denne forståelse af videnskabelig praksis har yderligere en bemærkelsesværdig konsekvens. Udgangspunktet er bestemt som negativt, og målet som et foreløbigt og ufuldkomment resultat, der selv kan tjene som negativt udgangspunkt for nye videnskabelige landvindinger (som det til tider hedder). Den bemærkelsesværdige konsekvens heraf bliver at videnskab i højere grad er styret af "løgnen" end af sandheden.

Objektet

Den videnskabelige diskussion har som tidligere nævnt to mulige veje, den kan blive indenfor teksten selv og arbejde med en given teksts logik og sammenhæng, eller den kan rette sig mod et empirisk objekt uden for teksten selv.¹⁷ Jeg bemærkede også, at det

¹⁵ Det selv-kritiske arbejde henviser ikke alene til videnskabens og sociologiens særlige position, men til et alment samfundsmæssigt vilkår og til den måske mest centrale del af sociologiens objekt, det vil sige samfundet som allerede givne symbolske betingelser.

"Sproget udgør et særligt dramatisk problem for sociologien: det er i virkeligheden et omfattende depot af naturaliserede pre-konstruktioner, og altså ignorerede som sådanne, der fungerer som tænkningens ubevidste redskaber." Pierre Bourdieu, *Réponses*, Seuil, Paris 1992, s. 212 – min oversættelse.

¹⁶ Det er strengt taget misvisende at tale om kritisk videnskab. Videnskab kan ikke være ikke-kritisk.

¹⁷ Sociologiens empiriske objekt er den sociale verden, og det vil i den konkrete praksis altid være dele af den sociale verden. Den sociale verden handler i sagens natur om relationer. Til gengæld er det

empiriske objekt allerede er en repræsentation, og som sådan allerede indenfor teksten selv. Jeg fokuserede desuden på den afgørende detalje, at objektet, selv om det allerede var indenfor teksten, netop ikke kunne reduceres hertil.

Det ovenstående betyder til gengæld, at vi altid kun har at gøre med det empiriske objekt via den ikke fuldkomne tekst. Empirien vedbliver således at være underordnet teksten og i det videnskabelige arbejde tillige underordnet logikken, som værende den mest restriktive i parret logik og sammenhæng. Grænserne for videnskab, og det vil sige grænserne for den videnskabelige objektivering bliver dermed logikkens grænser. Det vil i første omgang sige, at der ikke kan findes videnskab om *alt*. Det, der falder udenfor det område, der regeres af logikken, falder også udenfor videnskabens område. Det er mindre kontroversielt end det måske umiddelbart lyder. Det er argumentet for at kunst er en selvstændig og ligeværdig form for erkendelsesproduktion.

Subjektivitet

Indenfor videnskabens eget domæne fører logikkens betingelser til, at man skelner mellem de eksakte videnskaber og de humane videnskaber (herunder samfundsvidenskab). Begrundelsen for denne sontring er naturligvis de vanskeligheder, der følger af at mennesket er en del af objektet i de humane videnskaber. Den første

ikke givet at disse relationer er umiddelbart og fuldt ud observerbare. For Bourdieu forholder det sig snarere omvendt:

”Jeg må næsten altid begynde med at understrege den grundlægende sandhed, at det ikke, som man ofte tror, er [socialt] skabte grupper, der eksisterer i den sociale verden, men den usynlige realitet, som man ikke kan tage og føle på, men som dog er princippet for størstedelen af vores optræden [”conduites”], og som jeg kalder det sociale rum. /.../ For at demonstrere det sociale rum, er man tvunget til at synliggøre de ting, der findes i dette rum, det vil sige individer, institutioner osv., men det der virkelig eksisterer, det er rummet. Jeg vil give et helt enkelt eksempel, som jeg tror, gør dette forhold forståeligt. I en af mine bøger har jeg analyseret, hvad jeg kalder ”nedladende holdninger”. Det kan for eksempel være aristokraten, der træder ind i boksen til sin private hest, og som møder sin staldkarl, prikker ham på skulderen og siger til ham: ”Min gode mand ... er min fuks klar?”. Hvad er det, der sker i dette tilfælde? Tilsyneladende er der en synlig relation mellem to mænd, der taler til hinanden. Men det der i virkeligheden styrer, hvad de siger til hinanden og meningen heraf, det er en fuldstændig usynlig relation, nemlig den relation af social afstand, der adskiller aristokraten fra sin tjener, og som tilsyneladende bliver benægtet af den handling, der faktisk observeres. Sagt på en anden måde, for at jeg kan indtage en nedladende holdning overfor en anden, er det nødvendigt, at jeg er helt sikker på min højere position i forhold til ham, således at jeg kan foregive at være på hans niveau...” Pierre Bourdieu: *”Si le monde social m’est supportable, c’est parce que je peux m’indigner”* – Entretien avec Antoine Spire, éditions de l’Aube, Paris 2002, s. 12 – 13.

Den alment menneskelige erfaring, at hvordan vi optræder overfor andre afhænger af, hvem vi har overfor os, henviser således til en social verden som et empirisk objekt af ikke umiddelbart og fuldt ud observerbare relationer, der til gengæld er så meget desto mere forpligtet på det umiddelbart observerbare. Denne alment menneskelige erfaring viser også at sociale relationer er såvel intra- som intersubjektive.

vanskelighed er knyttet til det dilemma at mennesket både er subjekt og objekt for videnskaben. De humane videnskaber står dermed i samme situation, som en hvis Baron von Münchhausen da han forsøgte at trække sig selv op af sumpen ved håret.

Den anden vanskelighed er knyttet til forholdet mellem logikken og mennesket. Mennesket kan kun blive en del af videnskaben, for så vidt dets adfærd og øvrige menneskelighed styres og reguleres efter den videnskabelige logiks regler, og hvis det ikke er tilfældet falder mennesket som menneske ikke ind under videnskabens område. Kunst og ikke mindst litteratur bærer som en selvstændig erkendelsesform et alment anerkendt vidnesbyrd om, at mennesket ikke opfører sig i overensstemmelse med den videnskabelige logiks regler.

Mennesket, subjektet og subjektiviteten falder dermed udenfor videnskabens område og rækkevidde, og tabes paradoksalt nok også i de humane videnskaber.¹⁸ Sociologien vil derfor altid være ufuldstændig, fordi det helt afgørende element ved samfund, subjektiviteten, falder udenfor den videnskabelige objektivering.¹⁹

Sociologi som socialvidenskab handler ikke om, hvordan verden bør være og heller ikke om subjektet, men derimod om en produktion af videnskabelig viden om menneskets sociale betingelser, og herunder ikke mindst de procedurer der tilskriver sandheder til mennesket og dermed til dets sociale betingelser, eller til de sociale betingelser og dermed til mennesket.²⁰

¹⁸ Det er formodentlig en stor del af baggrunden for "dekonstruktionens" succes, og det man har betegnet som den litterære drejning også indenfor de humane videnskaber.

¹⁹ De eksisterende og fremtidige forsøg på at lave en sociologisk Grand Theory bliver således ikke alene problematiske, de bliver principielt umulige.

²⁰ Michels Foucaults værk kunne igen tjene som eksempel på en sådan videnskabelig praksis. Det handler for Foucault netop ikke om at udsige sandheden om mennesket. Det handler derimod for Foucault om at undersøge og blotlægge de sandheder, der tilskrives mennesket, og de procedurer og dispositiver, hvorved denne tilskrivning finder sted.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at en af de i Danmark mest udbredte introduktioner til Foucault, allerede i sin titel indeholder den størst mulige misforståelse af Foucault. Jf.: Dag Heede, *Det tomme menneske: introduktion til Michel Foucault*. Museum Tusculanum, Kbh. 1992. Titlen er tilskrivningen af en sandhed til og om mennesket: sandheden at mennesket er tomt! Titlen er netop et positivt udsagn om, hvad mennesket er. Og ikke alene blandt studerende, men selv blandt professorer, kan man høre, at hos Foucault er mennesket tomt! Men det er ikke alene en grotesk misforståelse af Foucault, det er en fuldstændig negation af Foucaults værk og arbejde.

Hvad er den rigtige læsning af Foucault, kunne nogen måske finde på at spørge. Det er naturligvis den mest interessante læsning af Foucault, og i øvrigt af ethvert andet forfatterskab, der er den "eneste ene" rigtige læsning.

2. Det normative

I forlængelse af de teoretiske overvejelser ovenfor bør jeg præcisere afhandlingens og det vil sige mit normative udgangspunkt.

Det helt grundlæggende udgangspunkt er en oplevelse af, at verden er uretfærdig, og at det væsentligt drejer sig om en socialt betinget uretfærdighed, som principielt kan og bør ændres. Dette udgangspunkt førte frem til en interesse for, hvorledes den sociale verden hang sammen, og det vil også sige til en kritisk forholden sig til min egen umiddelbare oplevelse og forståelse.²¹

Kritikken af velfærdsstaten

Fra midt i firserne og frem til omkring midten af halvfemserne var det mit indtryk af velfærdsstaten først og fremmest stod til kritik. Kritikken var uendelig repetitiv. Favoritten var de gentagne historier om større og mindre misbrug om ikke i juridisk så dog i moralsk forstand af velfærdsstatens naturligvis "generøse" ydelser. En anden favorit var historierne om det om det umyndiggørende socialdemokratiske velfærdsstats bureaukrati, der truede med at forvandle borgerne til passiverede modtagere af de "generøse" ydelser. Man kunne se tegningen af et Danmark forvandlet til en stor underklasse - og så ville der jo ikke længere være nogle til at betale. Samtidig fik kritikken en stadig tydeligere etnisk dimension. Det handlede ikke længere blot om de fattige, men om de fattige og de fremmede.

Mit indtryk var at den neoliberale og neokonservative diskurs ikke alene havde tidsånden på sin side, men at den så at sige blevet selve tidsånden. Den angivelige selvstændige og kritiske presse som den fjerde statsmagt fremstod som en karikatur af sine egne idealer i reproduktionen af den neoliberale og neokonservative tidsånd. En anden diskurs for ikke at sige en moddiskurs fandtes så at sige ikke, eller den formåede ikke at trænge igennem neoliberale og -konservative tidsånds dominans. Socialdemokratiet og fagbevægelsen var ikke alene i defensiven, de var i fuld gang med

21 Mine alvorlige eksistentielle overvejelser som ung menneske betød, at jeg måtte udsætte min interesse atomfysik til fordel for en forståelse af den sociale verden. Jeg begyndte altså at læse (kultur)sociologi, men det førte jo selvsagt til en række filosofiske spørgsmål, og filosofien førte mig på sin side til spørgsmålet om subjektet og dermed måtte jeg en om- eller genvej over psykoanalysen, inden vejen gik tilbage til sociologien.

tilpasse sig tidsånden.²² Og venstrefløjen var kun en skygge af sit gamle jeg.

”In almost all advanced industrial countries, from Sweden to New Zealand, the old certainties of ‘the welfare state’ are under attack, and welfare systems are undergoing transformation.”²³

Slut var den tid hvor verden skulle revolutioneres, tilbage stod et mere eller mindre patetisk forsvar for de rettigheder der var opnået med den gamle velfærdsstat. Det var både et velment og et berettiget forsvar, men ikke desto mindre var det en sag, der, som et defensivt forsvar i en verden under hastig forandring, helt åbenlyst var tabt på forhånd. Et rent defensivt forsvar bliver nødvendigvis baseret på sociale betingelser, der lå til grund for de opnåede rettigheder, men som ikke længere eksisterer. Forsvaret har kun en chance, hvis det formår at medtænke de nye betingelser, og dermed forvandles til en egentlig offensiv for værdierne bag velfærdssamfundet. Forsvaret handler altså om at pege på fornyelser, der på de nye præmisser, kan skabe et kompromis/konsensus af samme karat, som det kompromis den gamle velfærdsstat var udtrykte på det industrielle samfunds præmisser.

22 Hardy Hansens skæbne som SID formand er sigende for udviklingen, hvor en anden SID formand i 1970'erne endte som statsminister, endte Hardy Hansen som marginaliseret medlem af den socialdemokratiske folketingsgruppe og senere også af partiet (Jf. 'Socialisme anno 2000: Interview med Hardy Hansen', *Faklen* nr. 17 – Efterår 2000). Tidligere socialminister og overvismand Bent Rold Andersen er en anden prominent socialdemokrat, der i 1999 forlod partiet i protest over tilpasningen til tidsånden, og især overfor partiets ændrede holdning til arbejdsmarkeds finansierede pensioner. Det mest sigende udtryk for udviklingen er dog lukningen af arbejderbevægelsens landsdækkende dagblad *Aktuelt* i 2001. Arbejderbevægelsen kan tilsyneladende klare sig med den borgerlige dagspresse.

23 Nikolas Rose: 'The death of the social? Re-figuring the territory of government', i *Economy and Society*, Vol. 25, nr. 3 August 1996, s. 327. For Nikolas Rose er det ikke alene velfærdsstaten, der er under pres, men mere radikalt det begreb om det sociale, som velfærdsstaten hviler på, og hvorom Rose direkte henviser til J. Donzelot's *La polices des familles*. Den politiske nyorientering som Rose betegner "advanced liberal strategies of government" (*Ibid.*, s. 330 – 331) handler således om noget mere grundlæggende end alene kritikken af velfærdsstaten. Det handler om en kritik og måske et opgør med en forståelse af det sociale, som med henvisningen til *La polices des familles* dateres tilbage til det 18. og 19. århundrede.

Alternativet

Det var i denne lidet opmuntrende situation at jeg i 1995 stiftede jeg bekendtskab med Jacques Donzelots arbejder om bypolitik. Det var især læsningen af *L'État animateur* der gjorde et stort indtryk, fordi jeg her for første gang i hvad der syntes at være umindelige tider mødte et bud på ikke alene velfærdsstatens krise med også og især på velfærdsstatens fornyelse, og vel at mærke en fornyelse der var funderet på, hvad der nødvendigvis måtte være et demokratisk fremskridt.²⁴ Bypolitikkens – med Donzelots ord – implicitte utopi som et forsøg på en løsning af velfærdsstatens krise handlede ikke om mindre velfærdsstat eller om at holde fast ved det engang opnåede, det handlede derimod om, på baggrund af et begreb om de nye forandrede betingelser, at reformulere det velfærdsstatslige projekt, og det vil sige at holde fast ved det substantielle i projektet og samtidig give det en mere tidssvarende form. Der var for mig tale om det første brud i meget lang tid, med hvad der var endt som den evindelige klagesang omkring velfærdsstaten. Donzelots arbejde virkede således både opløftende og inspirerende.

L'État animateur indeholder således en socialfilosofisk dimension, men hovedvægten ligger åbenlyst på den socialvidenskabelige dimension. En af styrkerne ligger i at den normative socialfilosofiske dimension holdes adskilt fra og samtidig kun opretholdes relateret til det socialvidenskabelige forsøg på at begribe den sociale realitet.

Donzelot bestræber sig altså i *L'État animateur* og sine senere arbejder på at begribe de nye sociale betingelser i en post-industriel og stadig mere internationaliseret (vestlig) verden, og på at undersøge de sociale problemers tilsvarende forandring og velfærdsstaten reaktioner på de nye udfordringer. Social og urban eksklusion, socialt belastede byområder, og bypolitik bliver de begreber og områder som forståelsen af denne komplekse forandringsproces organiseres omkring.

En central pointe i denne sammenhæng er, at det er i den praktiske politikudførelses ad-hoc-agtige, pragmatiske og konkrete bestræbelser på at løse akutte og lokale problemer, at en stor del af den nødvendige nytænkning af faktisk finder sted. Denne nytænkning formuleres siden hen andre steder, men en stor del af selve tænkearbejdet ligger i den praktiske omgang med virkeligheden. Den

²⁴ Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: *L'État animateur*, Esprit, Paris 1994. Præsentation herfra findes i Jesper Lundstedt og min danske oversættelse i A. Greve (red.), *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998, s. 279 – 291.

socialvidenskabelige dimension handler således ikke kun om at frembringe baggrunden og konteksten for den socialfilosofiske tænkning, den handler også om det socialfilosofiske element der ligger i enhver social realitet.

På denne baggrund besluttede jeg at se nærmere, på hvordan denne problematik tog sig ud i en dansk sammenhæng. Dette ønske blev ikke mindre af, at den danske regerings byudvalg havde påbegyndt sit arbejde få år forinden (93/94). Socialt belastede byområder var også i Danmark blevet et politisk anerkendt problem.

Ideen var altså at se nærmere på denne danske gentagelse af en international problematik. På det normative plan handlede det om at yde et bidrag til diskussionen af velfærdsstaten, om at give en stemme til en mere tidssvarende velfærdstat og -samfund, om at argumentere for at et mere retfærdigt (mindre social ulighed modsat større social polarisering) og et mere demokratisk samfund ikke alene er en etisk/moralsk fordring, men at det også, i en stadig mere internationaliseret og globaliseret verden, er det mest rationelle og dermed også det mest konkurrencedygtige samfund. Men som understreget ovenfor er det normative ikke i sig selv et videnskabeligt argument. Tilbage stod den socialvidenskabelige opgave om ikke alene at mene noget, men faktisk at forsøge at frembringe nogle kvalificerede argumenter til den altid fortsatte diskussion.

3. Det praktiske

Med udgangspunkt i problematikken omkring socialt belastede byområder og bypolitik skulle projektet bidrage til forståelsen af velfærdsstatens udvikling siden krisen fra midt i halvfjerdserne. Det handlede primært om det danske velfærdssamfunds udvikling, men den specifikke indfaldsvinkel blev importeret fra Frankrig.

Inspireret af Jacques Donzelots daværende internationale seminar om bypolitik og socialt belastede byområder i Vesteuropa og Nordamerika blev den danske velfærdsstat allerede i udgangspunktet set i en større europæisk og international sammenhæng.²⁵ I projektets konkrete sammenhæng blev den omfattende internationale problematik dog helt pragmatisk repræsenteret ved Frankrig. Den grundlæggende ide var således at undersøge den danske velfærdsstats udvikling på baggrund af den tilsvarende periode i Frankrig og med udgangspunkt i fransk samfundsvidenskab.

Udover at bidrage til forståelsen af velfærdsstatens udvikling generelt og til den danske velfærdsstat i særdeleshed udgør projektets franske elementer i sig selv et bidrag til den danske diskussion. Både hvad angår den historisk konkrete viden om franske samfundsforhold og den mere specifikke indsigt i fransk samfundsvidenskab, er der tale om områder, der næppe kan siges at være repræsenteret i noget betydeligt omfang i hverken en generel dansk offentlighed, eller i dansk velfærdspolitik endsige i dansk samfundsvidenskab.

Projektet har således to mål, dels at bidrage til forståelsen og diskussionen af velfærdsstatens udvikling og dels at bidrage til kendskabet til franske samfundsforhold og til fransk samfundsvidenskab i Danmark.

Projektets første del fokuserer på de socialt belastede byområder som et socialt problem. I første omgang drejer det sig om at præcisere, hvad der skal forstås ved fænomenet socialt belastede byområder i Danmark og Frankrig. Dernæst undersøges projektets

25 Jacques Donzelot & Marie-Christine Jaillet: *Esquisse de synthèse pour introduire à une seconde phase de la recherche*. Séminaire sur les Zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord, 1995 -1996, Plan Urbain, Paris 1997. Seminaret omfattede Frankrig, Tyskland, Storbritannien, Holland, Belgien, Schweiz, Italien, Spanien, Grækenland, Portugal, Tyrkiet, USA og Canada. Indsnævringen af det internationale perspektiv til Europa og Nordamerika betyder ikke, at problematikken ikke er relevant i den øvrige del af verden. Nogle af de mest ekstremt polariserede byområder findes udenfor Europa og Nordamerika. Johannesburg og Dakar på det afrikanske kontinent repræsenterer nogle af disse ekstreme situationer i den øvrige del af verden.

hypotese om at de socialt belastede byområder er specifikt knyttet til samfundsudviklingen siden midt i halvfjerdserne. Herefter undersøges den videre hypotese om at de socialt belastede byområder i kraft af koblingen mellem social og urban eksklusion er et privilegeret udtryk for det nye sociale spørgsmål i de samfundsmæssige forandringer siden midt i halvfjerdserne, og dermed også for velfærdsstatens sociale krise.

Projektets anden del fokuserer på den danske og franske bypolitik, som det politiske svar på de udfordringer som de socialt belastede byområder udgjorde. I første omgang handlede det om at præcisere bypolitikken indhold og status i de to lande. Hvad skal der egentlig forstås ved bypolitik og hvilken betydning har den i de to lande? I anden omgang drejer det sig om bypolitikken konkrete realisering og dens faktiske resultater. Projektets indgang til bypolitikken er inspireret af Jacques Donzelots sontring mellem på den ene side, hvad han betegner som en traditionel evalueringstilgang, og på den anden side en evalueringstilgang der er centreret omkring spørgsmålet om de offentlige politikkers udvikling og fornyelse. Projektet fokuserer i lige høj grad på begge perspektiver. På den ene side handler det om bypolitikken indsats i forhold til de problemer der begrundes den. På den anden side handler det også om de elementer af nytænkning, som ligger i bypolitikken udformning og som udvikles i dens konkrete realisering i de enkelte projekter.

Projektets sidste del skal som afslutning sammenholde resultaterne fra del 1 og del 2, og på denne baggrund diskutere projektets bidrag til spørgsmålet om velfærdsstatens udvikling.

Den konkrete tilgang

Afhandlingen er som nævnt opbygget af to dele, hvor den første del fokuserer på det socialt belastede byområde og den anden del på bypolitik.²⁶

Socialt belastede byområder.

Arbejdet med den første del tager udgangspunkt i en diskussion af fænomenet ”socialt belastede byområder”. Det er ikke på forhånd givet at de er mere end en ren diskursiv konstruktion. I første omgang drejer det sig altså om at problematisere begrebet, om ikke blot naivt at tage det for pålydende, men at spørge til hvilken eksistens de belastede byområder har ud over begrebets mediemæssige succes. Findes der faktisk byområder i Danmark som det er berettiget og i hvilken forstand at give prædikatet ”socialt belastede”. Dette arbejde organiseres omkring selve begrebet. Det drejer sig om at efterspore fænomenets fremkomst og at diskutere de empiriske referencer i denne fremkomst med henblik på at bestemme begrebets status i en dansk kontekst. Det vil selvsagt føre til to meget forskellige afhandlinger, alt efter om fænomenet primært tildeles en diskursiv eksistens, eller om fænomenet også anses at betegne en social realitet.

Efter at have præciseret den status som afhandlingen tillægger fænomenet socialt belastede byområder, bliver den næste opgave at etablere de socialt belastede byområders genealogi. Det drejer sig altså om at føre det vi i dag betegner som socialt belastede byområder tilbage til deres opståen ikke nødvendigvis som byområder, men til deres opståen som socialt belastede byområder. Hvor og hvornår kan vi tids og stedsfæste de socialt belastede områder udspring. Dette arbejde har to dimensioner på den ene side ændringer af og i den sociale realitet og på den anden side ændringer i diskursens repræsentation af denne realitet, og dertil kommer de to dimensioners indviklethed eller det komplekse net af relationer mellem de to dimensioner.

Den følgende opgave består i at placere denne genealogi i en større

²⁶ Opdelingen er parallel, men ikke identisk med mine to artikler ’Det nye sociale spørgsmål’ og ’City policy in Denmark and France’. De to artikler har status af forarbejder til afhandlingen. ’Det nye sociale spørgsmål’ findes i A. Greve (red.): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998. ’City policy in Denmark and France’ står at læse i D. Bouget & B. Palier (eds.): *Comparing social welfare systems in Nordic Europe and France*, MIRE-DREES, Paris 1999.

samfundshistorisk kontekst. Det handler om at forsøge at begribe de socialt belastede byområder i deres større sociale sammenhæng. Det er ikke på forhånd givet hvor problemet i og med de socialt belastede byområder egentlig findes. Principielt er der kun givet, at det handler om relationen mellem et givent byområde og den større bymæssige sammenhæng, som området er en del af. At placere genealogien i en større samfundshistorisk sammenhæng handler i første omgang om at placere de socialt belastede byområder i et byhistorisk perspektiv, og at forstå fremkomsten af områderne indenfor de tidsmæssigt tilsvarende forandringer af byen og det urbane.

Som allerede prædikatet ”socialt belastet” indikerer, må den samtidshistoriske kontekst udvides fra et snævert by forandrings perspektiv til også at omfatte de samtidige generelle sociale forandringer og ikke mindst de tilsvarende forandringer af de(t) sociale spørgsmål. Det drejer sig om at forsøge at forstå relationen mellem disse sociale forandringer og de socialt belastede byområder. Om at forstå hvorledes disse forandringer kommer til udtryk i de socialt belastede byområder, og hvorledes områderne selv bidrager til de sociale forandringer. Det er således også et spørgsmål til formen af denne relation mellem de forandringer, der generelt præger samfundsudviklingen, og de socialt belastede byområder. I udgangspunktet kan det ikke forudsættes at der er tale om en entydig relation i form af en 1 til 1 afbildning af sociale forandringer på en given bymæssig sammenhæng.

Et særligt punkt udgøres af spørgsmålet om det sociale liv, der leves i de socialt belastede områder. Det er et centralt spørgsmål, dels fordi det i sig selv er det mest væsentlige træk ved områderne, og dels fordi det udgør en afgørende bestanddel af områdernes repræsentation i en større offentlighed (herunder også samfundsvidenskab), og dels fordi enhver indsats i forhold til områderne nødvendigvis altid mere eller mindre ubevidst artikulerer og hviler på en forståelse heraf.

I en bestræbelse på at fastholde den empiriske forankring af fremstillingen har jeg valgt to danske og to franske byområder som empiriske holdepunkter og pejlemærker. Det konkrete valg af de fire områder et resultat af det forudgående arbejde med afhandlingen. Dette i denne henseende indledende arbejde på afhandlingen førte frem til at jeg valgte områderne: Kongens Enghave og Avedøre Stationsby i København og Les 4000 (i kommunen la Courneuve) og Saint-Denis i Paris nordlige forstæder. Ideen er altså at forpligte fremstillingen i afhandlingens første del på den konkrete historie i de

fire områder indenfor afhandlingens tidshorisont.

Afhandlingens forsøg på at besvare de ovenstående spørgsmål hviler på at anvende og genlæse allerede eksisterende fremstillinger og empirisk materiale. Valgene af fremstillinger og empirisk materiale er som anvendelsen (-erne) og genlæsningen (-erne) heraf også udtryk for et teoretisk valg.

Inspirationen til afhandlingen stammer som nævnt fra Jacques Donzelots arbejder om fransk bypolitik, og den teoretisk-metodiske tilgang tager ligeledes udgangspunkt i Donzelots arbejder, samtidig med at afhandlingen bestræber sig på at inddrage et bredere spektrum af fransk samfundsvidenskab og samfundsteoretiske diskussioner.²⁷ Afhandlingen forsøger at indarbejde disse teoretiske positioner, arbejder og diskussioner i forhold til danske samfundsforhold og den danske samfundsvidenskabelige diskussion heraf.

Da Jacques Donzelot har spillet en helt central rolle både som inspiration til og som teoretisk-metodisk udgangspunkt for afhandlingen, vil jeg med hjælp af Gilles Deleuze præsentere dette teoretisk-metodiske udgangspunkt. Deleuze har i efterordet til *la Police des familles* (engelsk oversættelse: *The Policing of Families*) givet en meget fin beskrivelse af Donzelots teoretisk-metodiske tilgang:

”Da det sociale er et hybridt område, og især hvad angår forholdet mellem det offentlige og det private, består Donzelots metode i at udskille *små rene [forandrings-] linier*, der er samtidige eller som følger efter hinanden, og som hver især virker for at danne en kontur eller en side, en egenskab ved det nye område. /.../ Det er dernæst nødvendigt skelne det miljø som disse linier virker på, fra måden hvorpå det investeres og forandres: familien – ikke at familien er ude af stand til selv at være drivkraft i udviklingen, men den er det nødvendigvis ved sin sammenkobling med andre vektorer,

²⁷ J. Duval et. al.: *Le "décembre" des intellectuels français* Liber-Raisons d’Agir, Paris 1998, er et forsøg på at give et signalement og en karakteristik af dette samfundsteoretiske miljø i forbindelse med de store strejker og/eller sociale bevægelser i slutningen af 1995. Spørgsmålet om man var for eller i mod tenderede mod at dele miljøet i to lejre, med Robert Castel og François Dubet som to i afhandlingens sammenhæng interessante undtagelser.

Jeg bør måske tilføjes, at jeg i min anvendelse af den ene eller den anden teoretiker eller teoretiske retning ikke bekymrer mig om, hvorvidt min anvendelse kan anses at være autentisk eller ej. Den mest interessante læsning er som nævnt den korrekte læsning – jf. note 20. Kriteriet for min anvendelse af teorier og teoretikere er om brugen positivt bidrager til det givne arbejde.

ligesom de andre vektorer indgår i sammenkoblings eller krydsnings forhold for at virke på familien. /.../

Det skal desuden vises, hvorledes, der ved hver krydsning af disse årsager, udformes dispositiver, der vil fungere på denne eller hin måde, idet de glider ind i mellemrummene på mere omfattende eller ældre mekanismer, der derved efterfølgende selv bliver udsat for en forandringseffekt: det er her Donzelots metode næsten bliver en graveringsmetode, der optegner opstillingen af en ny scene indenfor en given ramme (som børnedomstolen scene indenfor retsvæsnets ramme; eller, og som desuden er blandt Donzelots smukkeste sider, det "filantropiske besøg" der glider ind i rammen for "velgørenheds" institutioner). Til sidst må man bestemme konsekvenserne af forandringslinierne og de nye funktioner på de sociale kræfters felt, alliancer, fjendskaber, modstande, og især på de kollektive nyskabelser, der ændrer et udtryks værdi eller et udsagns mening. Helt kort, Donzelots metode er genealogisk, funktionel og strategisk. Det vil sige alt det som den skylder Foucault og også [Robert] Castel. Men den måde, hvorpå Donzelot etablerer sine linier, hvorpå han får dem til at fungerer i en scene eller et portræt, og hvorpå han optegner et helt strategisk kort for det "sociale", giver bogen dens dybe originalitet."²⁸

²⁸ Gilles Deleuze : 'L'ascension du social', efterskrift til Jacques Donzelot : *La police des familles*, Minuit 1977/2005, s. 214 – 215 – min oversættelse og kantede parenteser. Deleuzes beskrivelse af Donzelots metode henviser til *La police des familles*, der handler om "det sociale genese" (*ibid.* 213). I *L'invention du social* (1984) flyttes udgangspunktet fra familien til fabrikken og lønarbejdet. I forhold til *La police des familles* bevarer *L'invention du social* det historiske perspektiv og forstærker det samtidshistoriske perspektiv (jf. del IV, 'La mobilisation de la société'). Fra familien og fabrikken flyttes fokus til byen og et decideret samtidshistorisk perspektiv, der dog stadigvæk tænkes i sit historiske og genealogiske perspektiv – *L'État animateur* (1994), *Faire société* (2003), *Quand la ville se défait* (2006). Deleuzes karakteristik af Donzelots metode i *La police des familles* har således også bevaret sin gyldighed for Donzelots senere arbejder.

Jf. i øvrigt min præsentation af Donzelot, 'Frihed, lighed og broderskab – eller døden' i *Dansk Sociologi* nr. 3, 6. årg. 1995, hvori man også finder min oversættelse af del III af *L'invention du social*: 'Promoveringen af det sociale'.

Bypolitik

I forlængelse af præciseringerne om de socialt belastede byområder i afhandlingens første del, handler den anden del om det offentliges reaktion på og indsats over for dette nye sociale og bymæssige problem. Bypolitik, som navn for denne reaktion og indsats, tematiseres, som allerede nævnt, under en dobbelt synsvinkel, dels i forhold til dens evne til at løse eller i det mindste afbøde problemerne og dels i forhold til dens bidrag til en fornyelse af de offentlige politikker.

I første omgang handler det om at gøre rede for, hvad vi nærmere skal forstå ved bypolitik, som en ny offentlig politik og/eller et nyt offentligt politik område. Det handler således også om at placere bypolitikken indenfor de offentlige politikker generelt.

Afhandlingen prioriterer også i denne sammenhæng en genealogisk inspireret tilgang, der i forhold til bypolitikens specifikke artikulation og i forhold til det netværk af aktører, der bærer dens realisering, søger at føre den tilbage til sine rødder og sit slægtskab med andre offentlige politikker.²⁹

Afhandlingen lægger særlig vægt på den første formulering af bypolitikken og de første konkrete realiseringer af det bypolitiske program. Begrundelsen herfor hviler på to hypoteser. Den første hypotese antager, at de første formuleringer og de første realiseringer er de mest optimale udtryk af de visioner, der ligger bag bypolitikken, og som forventes at blive mere eller mindre nedtonet og justeret under presset fra den sociale virkelighed. Den anden hypotese antager, at de senere formuleringer, realiseringer og ændringer i det bypolitiske program og i de konkrete projekter kun kan begribes ud fra de tidligere udformninger af bypolitikken, og at de tidligere udformninger nødvendigvis må føre tilbage til de første udformninger. Afhandlingen fokuserer derfor på de første udgaver af bypolitikken i Frankrig og i Danmark.

En af de forskelle der måske først springer i øjnene, når man interesserer sig for bypolitik i de to lande, er at bypolitikken har en betydelig længere historie i Frankrig end i Danmark. Men det er måske mere udtryk for det første øjekasts relativt

²⁹ Jf. begrundelsen for den genealogiske tilgang: ”- det nuværende er mere end det samtidige”, Robert Castel: ”"Problematization" as a Mode of Reading History" i J. Goldstein (Ed.): *Foucault and the Writing of History*, Blackwell 1994.

overfladiske blik end for en signifikant forskel mellem de to lande. Afhandlingen forsøger derfor at føre om ikke den danske bypolitik i sig selv så dog dens forskellige elementer tilbage i tiden, således at genealogien i de to tilfælde dækker den samme tidsperiode.

Den næste etape består i mere præcist at undersøge bypolitikens særlige indhold, dens elementer af nytænkning i forhold til de tidligere offentlige indsatser overfor problemerne omkring de socialt belastede byområder og dermed også i forhold til offentlige politikker generelt. I forlængelse af de forudgående genealogiske præciseringer tager denne opgave udgangspunkt i de særlige træk, hvorved bypolitikken karakteriserer sig selv, og som nødvendigvis handler om en række væsentlige træk, hvorved den adskiller sig fra andre offentlige politikker.

Dette arbejde tager udgangspunkt i den danske bypolitiks kvarterløftprojekter som de blev præsenteret ved strategiens lancering i 1996-97. Kvarterløftprojekterne og -strategien bliver anskuet som kulminationen og afslutningen af bypolitikens indledende fase i Danmark.

Som en af afhandlingens fortolkninger illustrerer dette forhold, hvorledes det metodiske, som en naturlig forlængelse og del af det på ethvert tidspunkt gennemførte arbejde, er under konstant overvejelse, kritik og nyformulering. Valget af kvarterløftprojekterne og ikke for eksempel byudvalgets oprindelige 30 punkts program og/eller de oprindelige modelområder var altså ikke givet på forhånd, men et resultat af arbejdet med afhandlingen. Det metodiske går ikke forud for selve arbejdet, men er derimod en væsentlig del af dette arbejde. Det står naturligvis ikke i modsætning til, at indledningen af arbejdet også forudsætter mere eller mindre eksplicitte metodiske overvejelser.³⁰

Efter at have præciseret bypolitikens grundlag og undersøgt dens særlige karakteristika, udtrykt ved kvarterløftstrategien, handler den tredje etape om bypolitikens resultater og erfaringer. I første omgang fokuseres der på det nationale niveau og i anden omgang på det lokale niveau. Som en decentral politik fremviser den

³⁰ Og det står heller ikke i modsætning til det grundvilkår, at enhver første begrundelse ikke selv er begrundet. Der er snarere tale om, at det metodiskes uafsluttede karakter reflekterer dette grundvilkår og dets tilhørende usikkerhed.

konkrete bypolitik ikke alene forskelle mellem de to lande, men også mellem de forskellige projekter i det enkelte land. Undersøgelsen af bypolitikens resultater og erfaringer bliver således afsluttet med en præsentation og en diskussion af fire konkrete eksempler, der er udvalgt med henblik på at illustrere den store variation i bypolitikken, dens projekter og resultater og erfaringer. Valget fremtræder ”skævt” idet det består af tre franske og et dansk eksempel. Til gengæld er det principielt et åbent spørgsmål, om den mest relevante tvedeling af bypolitikken i afhandlingens sammenhæng er mellem de to lande eller mellem forskellige former for realiseringer på tværs af de nationale grænser.

Empiri

Afhandlingens del om bypolitik er primært baseret på allerede tilgængeligt empirisk materiale vedrørende bypolitikken i de to lande, det drejer sig om en lang række former for fremstillinger, undersøgelser og evalueringer. For det teoretiske element ligger arbejdet i denne del i forlængelse af afhandlingens første del om socialt belastede byområder. I denne del, der fokuserer på bypolitik, bliver der naturligvis især trukket på den del af litteraturen, der direkte handler om bypolitik.³¹

Udover det allerede eksisterende righoldige materiale baserer afhandlingen sig også på mit eget empiriske arbejde i Danmark og i Frankrig. Det drejer sig om interviews med aktører på forskellige niveauer i bypolitikken, om besøg i områder og ved projekter, og om deltagelse i konferencer, seminarer og møder omhandlende bypolitikens konkrete projekter.

Mine besøg i socialt belastede byområder og ved bypolitiske projekter i disse områder har både i Danmark og Frankrig tjent til jeg kunne danne mine egne billeder af ”det socialt belastede byområde” og af de mennesker, der bor og lever i områderne.

³¹ Udover det samfundsvidenskabelige materiale i traditionel forstand har journalistiske og kunstneriske bidrag også spillet en væsentlig rolle for afhandlingen. Her vil fremhæve tre franske bidrag, der udmærker sig ved at benytte billedmediet: Mathieu Kassovitz spillefilm *La Haine* (Hadet) fra 1995, der skildrer livet i et socialt belastet byområde, set gennem tre unges venners øjne. Yamina Benguigui, der selv er af algerisk afstamning, dokumentarfilm fra 1997: *Mémoires d'immigrés. L'Héritage maghrébin*, der fortæller de nordafrikanske indvandreres historie i tre afsnit, der fokuserer på henholdsvis fædrenes, mødrenes og børnenes historie og egne beretninger. Det tredje bidrag er filminstruktøren Bertrand Tavernier's dokumentarfilm *De l'autre côté du périph* (1997) om livet i 'Les Grands Pêchers' i Montreuil umiddelbart øst for Paris. 'Les Grands Pêchers' er et klassisk betonbyggeri fra 1977 med knap 500 boliger og med status af socialt belastet byområde. Filmen udmærker sig ved at være det direkte svar på den daværende borgerlige by-minister Eric Raoult's ”invitation” til 66 kritiske filmfolk om at tilbringe en måned i et socialt belastet byområde.

Besøgene har dermed bidraget til arbejdet med mine egne forestillinger og fordomme, der i denne som i mange andre sammenhænge ikke var/er ens egne, men forestillinger og fordomme som man mere eller mindre ubevidst overtager fra en langt større og diffus offentlighed. Mine egne fordomme handler dermed også og helt eksplicit om det omgivende samfunds forestillinger og fordomme om socialt belastede byområder. Besøgene har desuden tjent som anledning til at indsamle materiale om områderne og projekterne samt til at gennemføre såvel mere formelle som improviserede interview og ganske almindelige samtaler, der naturligvis aldrig er bare helt almindelige.

Deltagelse i konferencer, seminarer og møder om bypolitikens konkrete projekter har som mine besøg i socialt belastede byområder og mine interview ligeledes tjent til min generelle (ud-)dannelse indenfor området. Det gælder ikke mindst de lejligheder, hvor, i forlængelse af bypolitikens ambitioner, alle eller næsten alle de forskellige grupper af aktive i projekterne var repræsenteret, og som både gav et sjældent helhedsbillede af projekternes menneskelige dimension, af de mennesker der bærer projekterne, og et indblik i relationerne mellem forskellige grupper og forskellige personer. Det var naturligvis også en privilegeret mulighed for at indsamle øvrige informationer og udvide ens kontaktflade indenfor området.³²

Mine interview har alle bygget på den præmis, at det var den interviewede, der var i besiddelse af en viden, som jeg ønskede at få del i.³³ Følgelig drejede sig om at få de pågældende personer til at dele ud af denne viden, om bypolitik generelt og om deres særlige område. Ved hvert interview har jeg således i første omgang prioriteret den interviewedes egen beretning, og interviewene har dermed indgået i min generelle informationssøgning og vidensopbygning. I anden omgang har jeg tilstræbt at anvende interviewene til at diskutere både min egen umiddelbare læsning af det aktuelle interview og mine øvrige forståelser indenfor interviewets emneområde.³⁴

³² Jeg vil fremhæve fire konferencer. For Frankrigs vedkommende drejer det sig om en alternativ form for seminar (juni 1998) om bypolitik i Marseille. Seminaret varede en uge og fandt for en stor del sted ved de forskellige områdeprojekter og deres delprojekter. For Danmarks vedkommende drejer det sig om tre konferencer, hvor i princippet alle involverede parter i de forskellige projekter var repræsenteret: Borgerkonference om kvarterløft (Vejle 1999), Københavns kommunes midtvejskonference om kvarterløft (Helsingør 2000) og Kvarterløft Kongens Enghaves konference i Svendborg i 1999.

³³ Det drejer sig om interviews med aktive borgere, professionelle og forskere, se bilag.

³⁴ Min måde at arbejde med interview på findes eksemplificeret i to artikler. Det drejer sig dels om en artikel om Underværket, et projekt i forbindelse med kvarterløftet i Tøjhushaven i Randers, og dels en artikel om Enghøjsskolen i Avedøre Stationsby. Artiklen om Underværket er et forsøg på at i praksis at skrive min interviewmetode. De interviewede og lederen af kvarterløftet i Tøjhushaven fik en første

På den ene side har mine interview således haft status, som en tekst på linie med enhver anden tekst der har indgået i projektet. På den anden side er interviewet en helt særlig form for tekst, fordi læseren indgår aktivt i produktionen af teksten. Interviewet tillader ikke alene læseren at prøve sine egne og andres læsninger og fortolkninger direkte og umiddelbart i selve skriveprocessen, det åbner desuden for muligheden af at skriveprocessen selv bliver en dialogform, hvor interviewerens snarere bliver medforfatter end blot ghostwriter. Interviewene har således spillet en central rolle for min tilgang og forståelse af bypolitik og dermed også for min tilgang, læsning og fortolkning af det foreliggende "tavse" empiriske og teoretiske materiale.

Jeg vil desuden fremhæve betydningen af det samarbejde, som jeg i kraft af min vejledning og undervisning har haft med studerende ved Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi ved Roskilde Universitetscenter. Som vejleder har jeg haft en privilegeret adgang til arbejdet med og resultaterne af mange bypolitiske projekter, til arbejdet med mange forskellige og vigtige problemstillinger og til et omfattende og unikt empirisk materiale. Gennem min undervisning har jeg desuden stået i en situation, der også handlede om at formidle mit eget arbejde, og uagtet i hvor høj grad det er lykkedes, har undervisningssituationen under alle omstændigheder betydet, at jeg har måttet overveje mit eget arbejde endnu en og flere gange.

version af manuskriptet til gennemsyn og kommentar, hvorefter jeg redigerede manuskriptet til den færdige artikel: 'Kvarterløft i Randers' i *Social Politik* nr. 5, oktober 2000. Artiklen er her vedlagt som bilag og med sin korrekte titel: 'Underværket' (bilag 2).

Artiklen om Enghøjsskolen bygger på interviews med tre personer omkring Enghøjsskolen, to ansatte og lederen af jobbutikken i Stationsbyen. Artiklen bestræber sig på igennem de pågældende personers beretning at fortælle historien om kampen for at bevare Enghøjsskolen og for en alternativ tilgang til integration i opposition til den officielle "sprednings" politik. Artiklen findes desværre kun på fransk: 'Changer l'école plutôt que changer d'école. L'expérience de Enghøjsskolen', i 'La question Urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses'. *Les cahiers du DSU*, nr. 24, Lyon 2000.

DEL II

DET URBANE

"Belastede" byområder. Fænomenets fremkomst

"Det er indenfor den symbolske produktions domæne at statens indflydelse især mærkes: de offentlige administratorer og deres repræsentanter er storproducenter af "sociale problemer", som samfundsvidenskaben ofte blot ratificerer ved selv at overtage dem som sociologiske problemer."¹

"Belastede" byområder er et eksempel på et af de sociale problemer, som Bourdieu i citatet advarer samfundsvidenskaben mod kritikløst at tage for pålydende og i forlæggelse heraf og endnu værre mod at bidrage til at skabe som en faktisk social realitet. At navngive og benævne er ingenlunde neutrale handlinger, de er heller ikke blot symbolske handlinger eller symbolsk voldelige handlinger. Historien er som bekendt fuld af eksempler på, at symbolsk vold meget hurtigt kan slå over i en reel voldsudøvelse.² At navngive og benævne er handlinger, der former de

"kognitive strukturer, gennem hvilke de sociale aktører konstruerer den sociale verden", [og som er] "grundlaget for en "logisk konformisme" og en "moralisk konformisme" (udtrykkene er Durkheims), for en stiltiende, prerefleksiv og umiddelbar enighed om verdens mening, som er grundårsag for erfaringen af verden som den "almindelige menings verden"."³

¹ Pierre Bourdieu, 'Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique' i Pierre Bourdieu, *Raisons Pratiques*, Seuil 1994, s. 104-105, - min oversættelse.

² Zygmunt Bauman har i *Modernitet og holocaust* beskrevet og analyseret et af de uhyggeligste og mest skræmmende eksempler herpå. En af de *nødvendige* forudgående betingelser for nazisternes jødeudrydelser bestod i adskillelsen og isoleringen af jøderne fra den almindelige sociale sammenhæng. Nazisternes jødiske ghettoer er i øvrigt det ekstreme eksempel på bevægelsen fra segregering til separation / secession.

³ Pierre Bourdieu, *ibid.*, s. 124-125, - min kantede parentes og min oversættelse.

Diskurs og/eller social realitet

I begyndelsen af 90'erne dukker begrebet *ghetto* op i en dansk sammenhæng i forbindelse med en række almennyttige boligområder. Brugen af begrebet bliver anledning til det man har kaldt ghetto-debatten, der strækker sig over perioden fra 1991 til 1994.⁴ Anvendelsen af betegnelsen ghetto i en dansk sammenhæng får bysociologen Leif Thomsen til reagere med stor voldsomhed. I en artikel fra 1994 med den sigende titel *Er der ghettoer i Danmark?* i tidsskriftet *Byplan* anklager Leif Thomsen samlet en lang række aktører (beboere, journalister, politikere, embedsmænd og forskere) for ikke blot at tage fejl, når de kategoriserer bestemte boligområder som ghettoer, og heller ikke blot for en symbolsk voldsudøvelse (stigmatisering), men for noget der nærmer sig en faktisk reel voldsudøvelse mod de mennesker, som lever i disse byområder.

"På forbavsende kort tid er det i løbet af 1993 og 1994 lykket for de samfundsmæssige autoriteter at få bekræftet, at der er "ghettoer" i Danmark. Almennyttige og sociale boligområder, samt deres beboere placeret forskellige steder i Danmark er blevet synliggjort, identificeret og klassificeret som ghettoområder med socialt belastede mennesker. Aktive aktører i denne proces har været beboerrepræsentanter, bureaukrater og politikere på kommunalt og centralt plan /.../ Derefter forstørre medierne problemstillingen op. Politikere og bureaukrater inddrages i forhold til "fremlæggelse af løsningsforslag". Til sidst kommer forskerne ind. /.../ Problemstillingen kan ikke forstås og løses ved indsamlingen af tilfældig socialstatistik, da det viser sig, at disse kan bruges til at stemple mennesker, grupper og områder, samt til at indhegne, overvåge og disciplinere dem. I forhold til den aktuelle problemstilling kan der fremsættes den påstand, at

⁴ Jens Tonboe: 'Territoriality: Displaced power or frustrated identity?', i Källtorp, O. (et al.) (ed.): *Cities in Transformation - Transformation in Cities : social and symbolic change of urban space*. Aldershot : Avebury, 1997, heri afsnittet 'The ghetto debate 1991-94' s. 224 -231. "My focusing especially on 1991-94 is because change and conflict seems to reach a climax in this period." s. 227. Artiklen er fra 1997, og det bør tilføjes at debatten når et nyt og skarpere klimax op til valget og ikke mindst i selve valgkampen i 2001.

en meget direkte form for social kontrol nu flytter direkte ud i boligområderne."⁵

Ghetto-terminologien forsvinder ikke fra den offentlige debat. En af udgangene på 90'ernes ghetto-debat bliver dog, at begrebet "socialt belastede byområder" bliver den almindelige fællesbetegnelse for de berørte områder. I begyndelsen af det nye århundrede får ghetto-begrebet imidlertid nyt liv. Den borgerlige regerings "strategi mod ghettoisering" (2004) sanktionerer anvendelsen af begrebet i en dansk sammenhæng. Begrebet kan ikke længere hverken chokere eller forarge. Ghettoen er blevet en del af den almindelige sprogbrug.

Anvendelsen af betegnelsen belastede byområder eller ghettoer henviser i første omgang til en diskursiv realitet. Det belastede byområde og ghettoen eksisterer i det mindste i diskursen, men eksisterer de også som social realitet? Eller, hvis diskursen ikke restløst er lukket om sit eget tautologiske univers, hvilken social realitet eller hvilke sociale realiteter henviser betegnelserne til, hvad betegner de egentlig?⁶

Sociale problemer og den sociale orden

I Danmark får betegnelsen "belastede byområder" status som officiel sprogbrug med nedsættelsen af regeringens tværministerielle byudvalg i 1993.⁷ Byudvalget nedsættes eksplicit med henblik på at forny og forstærke indsatsen overfor det nye sociale

⁵ Leif Thomsen: 'Er der Ghettoer i Danmark?', i *Byplan* nr. 6 1994, s. 288. Mindre dramatisk har den tidligere leder af kvarterløftsekretariatet i Kgs. Enghave Lykke Leonardsen gjort opmærksom på det paradoks, at når hun beskrev problemerne i Kgs. Enghave, og især til medierne, bidrog hun til at producere selv samme problemer. Redaktøren af lokalavisen *Sydvest Folkeblad* Vagn Smed har desuden påpeget at også kunstnere bidrager til at skabe og fastholde stereotypierne omkring socialt belastede byområder. I den meget roste film *Festen* (1998) lader instruktøren Thomas Vinterberg således de to brødre besidde henholdsvis en restaurant i Paris og en bodega i Sydhavnen (synonym med Kgs. Enghave – i folkemunde), - "og alle ved at den er gal med den anden bror" (Vagn Smed).

⁶ Der er naturligvis tale om en naiv modsætning mellem diskurs og social realitet: diskursen er om noget en social realitet, og den sociale realitet er ikke mindst diskurser. Problemet er blot, at hvis alt er diskurs, siger termen diskurs lige præcis ingenting, og endnu værre vi får problemer med begrebet *alt*, fordi begrebet bliver ubestemmeligt uden en grænse, der på sin side forudsætter noget på den anden side af grænsen, og dvs. at alt kun er alt på betingelse af at være netop ikke-alt, og så er det jo slet ikke alt, eller? Jf. kapitel 2.

⁷ BYUDVALGET: *Rapport fra Byudvalget*, bd. 1 & 2, Indenrigsministeriet, København, 1994. *Status for Byudvalget*, Indenrigsministeriet, København 1995.

problem: socialt belastede byområder. I første omgang er de socialt belastede byområder blot bestemt som sociale problemer, der afgrænses geografisk. Det er slående, at byudvalget åbent om end implicit vedgår, at man ikke ved, hvori dette sociale problem egentlig består, eller hvor udbredt fænomenet (som man ikke kender) er. Et af byudvalget første initiativer var således at iværksætte en undersøgelse, der både skulle præcisere eller bestemme fænomenet og kortlægge dets udbredelse. Vi vender naturligvis tilbage til denne undersøgelse, her er jeg som en begyndelse tilfreds med at konstatere, at belastede byområder er navnet for et *socialt problem*.

Helt konkret blev Byudvalget nedsat som en reaktion på situationen i og omkring en række almennyttige boligområder. En situation som i begyndelsen af halvfemserne blev inkarneret af Avedøre Stationsby i Hvidovre kommune. Den umiddelbare baggrund for Byudvalget blev således den store medieopmærksomhed omkring Hvidovre kommunes utraditionelle og bevidst ulovlige tiltag overfor Avedøre Stationsby. Kommunen og dens kendte socialdemokratiske borgmester Britta Christensen foreslog ganske enkelt at suspendere indvandreres lovmæssige adgang til at opnå en bolig i Stationsbyen. Forslaget blev ”legitimeret” med en henvisning til at den alvorlige situation i Stationsbyen krævede radikale indgreb, hvis ikke situationen i det almene boligområde skulle blive ukontrollabel og det vil sige uregerlig. Problemerne bestod angiveligt i at spændingerne mellem befolkningsgrupper med forskellig etnisk og kulturel herkomst truede den sociale orden i og omkring Stationsbyen, og i videre forstand den sociale orden i kommunen.⁸

”In 1993 in Hvidovre /.../ the mayor proclaimed a total stop for new immigrants in the municipality as a whole. This was also declared illegal by the court, but shortly thereafter the mayor was supported by her primarily Social-Democratic constituency in the local election.”⁹

⁸ Birgitte Mazanti & John Pløger: ’Stedet i plural – den suburbane zone’, i *Sociologi i dag* nr. 4 1999, her har jeg brugt SBI net-udgaven, s. 6 – 8 (afsnittet: ’Historien om Avedøre Stationsby som problemramt boligområde – den bypolitiske diskurs’) og s. 13.

⁹ J. Tonboe, *op-cit.*, s. 227.

Problematikken var ikke alene specifik for Hvidovre og Avedøre Stationsby, men omfattede den almene sektor generelt. De almene boligområder husede relativt flere danskere med sociale problemer end den øvrige del af boligmarkedet, den almene sektor var også nærmest alene om at løfte den samfundsmæssige opgave at skaffe boliger til indvandrere og flygtninge.

Hvidovre kommune ville i første omgang og som et akut indgreb blokere for tilflytningen af indvandrere og flygtninge til de almene boliger i Stationsbyen. Kommunens reaktion var på engang et symptom og en påpegning, i provokationens form, af et samfundsmæssigt problem, som ikke længere kunne løses alene i kommunalt regi.

Hvidovres borgmester blev heller ikke kun truet af sagsanlæg. I sommeren 1993 mødtes landets daværende socialdemokratiske statsminister i følgeskab med andre fremtrædende regeringsmedlemmer med de socialdemokratiske borgmestre fra de store københavnske omegnskommuner for at drøfte den kritiske situation. Resultatet blev nedsættelsen af regeringens tværministerielle byudvalg i september 1993.¹⁰

Det sociale problem som betegnelsen belastede byområder henviser til er således eksplicit et *socialt ordens problem*. Det er oven i købet et socialt ordens problem på to ganske forskellige måder. Helt traditionelt henvises der til en aktuel situation i og omkring almene by- og boligområder, som vil kunne udvikle sig til alvorlige sociale ordens problemer. Her handler det således om repræsentationer og deres fortolkninger, og i mindre grad om faktiske situation. Det sociale ordens problem har imidlertid en anden side, hvor det er de offentlige myndigheder og deres faktiske ulovlige handlinger, der er det sociale ordens problem.

¹⁰ Udover henvisningen til sociale og sociale ordens problemer er nedsættelsen af byudvalget også motiveret i bekymringen over, hvorvidt socialdemokratiet ville være i stand til at bevare "magten" i de store omegnskommuner, hvis der ikke blev gjort noget for og ved situationen i de almennyttige boligområder. Interview (1997) med Grethe Wendt, socialministeriet, der på dette tidspunkt havde byudvalget som arbejdsområde. Se også B. Mazanti & J. Pløger, *op-cit.*, s. 7.

I Frankrig henviser betegnelsen belastede byområder tilsvarende til såvel sociale problemer som til problemer med den sociale orden.¹¹ Forskellen til Danmark består i at den franske pendant til Byudvalget nedsættes tolv år tidligere i 1981, men ligeledes som en reaktion på situationen i en række almennyttige boligområder. Som i Danmark er den aktuelle anledning problemer i opretholdelsen af den sociale orden. Her er det dog ikke det offentlige selv, der befinder sig på kant med loven, men derimod dele af det civile samfund. Konkret er det uroligheder i kvarteret 'les Minguettes', et almennyttigt boligområde i kommunen Vénissieux, en af Lyons østlige forstadskommuner, der i sommeren 1981 bliver anledningen til, at den nyvalgte socialistiske præsident og regering nedsætter tre kommissioner. Den første fokuserer på unges arbejdsmarkedsintegration, den tredje på det kriminalpræventive felt, og den anden kommission "La commission nationale de développement social des quartiers" / "Den nationale kommission for kvarterernes sociale udvikling" har parrallelt til det danske byudvalg fokus på socialt belastede byområder.

"Begivenhederne i kvarteret les Minguettes i Vénissieux i sommeren 1981 blev en katalysator for refleksionen. Hvor 'Schwartz kommissionen' fra juni måned fik til opgave at overveje midlerne til at "fremme en bedre integration på arbejdsmarkedet for unge mellem 16 og 21 år", blev 'Den nationale kommission for kvarterernes sociale udvikling' under forsæde af Grenobles borgmester Hubert Dubedout nedsat i december 1981. 'Sikkerhedskommissionen', også kaldet borgmester-kommissionen, den senere 'Nationale kommission for kriminalitetsforebyggelse', blev under forsæde af Gilbert Bonnemaïson, borgmester i Épinay-sur-Seine, dannet i maj 1982. Rapporterne for hver af disse kommissioner er oprindelsen til det, som man fra slutningen af 80'erne kalder bypolitik."¹²

¹¹ I Frankrig taler man om *zone urbaines*/urbane områder eller *quartiers*/kvarterer, der karakteriseres som henholdsvis *défavorisés*/defavoriserede, *difficiles*/vanskelige eller *sensibles*/følsomme.

¹² Alain Bertho: *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute, Paris 1997, s. 40-41.

Både i Danmark og Frankrig er bypolitik, defineret som de policytiltag, der siden henholdsvis 1993 og 1981 udspringer af de to landes byudvalg, iværksat af nytiltrådte socialdemokratiske regeringer. Bypolitikken iværksættes således i begge lande som eksplicitte socialdemokratiske politikfornyelser, og dermed som forsøg på at forny, fortsætte og udvikle det socialdemokratiske og det republikanske projekt under nye sociale vilkår. Dette forhold besvarer naturligvis ikke spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en egentlig fornyelse af et klassisk projekt, eller om der snarere er tale om en revurdering af det klassiske projekts værdier, idealer og målsætninger.¹³

Repræsentationer

Mediernes rolle er en anden umiddelbar fællesnævner i historien om fremkomsten af fænomenet belastede byområder i Frankrig og Danmark.

Hvidovres borgmester Britta Christensens trusler om deciderede lovbrud har i dag en næsten mytisk status, som en "første" begivenhed der sætter bypolitikken på den politiske dagsorden.¹⁴ Den "første" begivenhed henviser altid til en lang række andre

¹³ England er i denne sammenhæng interessant på flere måder. England og Frankrig er i en europæisk sammenhæng pionerer inden for bypolitikken, forstået som politikker over for socialt belastede byområder, der som et moderne fænomen først dukker op i England. Hvor bypolitikken i Danmark og Frankrig iværksættes af nytiltrådte socialdemokratiske regeringer sker det i England under Margaret Thatcher, og det vil sige under det, der i en europæisk sammenhæng er selve inkarnationen et neo-liberalt regime. Dette forhold gør ikke England mindre interessant i forhold til spørgsmålet om fornyelsen (eller afmonteringen) af et klassisk velfærdsprojekt, snarere tværtimod. Med Labours tilbagevenden til regeringsmagten i 1997, overtager New Labour således en Thatchersk politik over for belastede byområder, og under Thatcher var det "public housing", der blandt alle velfærds politikkerne blev udsat for de største nedskæringer: "Public housing experienced the greatest cut, declining from 4.2 per cent of GDP in 1975 to 2.1 per cent twenty years later." Anthony Giddens: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press 1998, s. 113. Bypolitik bliver således også i en Engelsk sammenhæng et interessant felt for diskussionen om det nye i New Labour, jf. David Etherington: *Contradictions and Conflicts in Urban and Welfare Politics: Comparative Perspectives on the UK and Denmark*, paper to Research Seminar, RUC 5/12-2000.

¹⁴ Begivenhederne i Hvidovre er dog en gentagelse af tilsvarende begivenheder i Ishøj, hvor man allerede fra 1976 praktiserede "a quota arrangement in the larger social housing estates, trying to limit the proportion of 'third country' immigrants in the municipality as a whole and in the most attractive housing estates in particular. /.../ As early as 1976 the Ombudsman had intervened in the matter of ethnic quotas and called attention to the fact that this was a violation of Danish law as well as of the UN convention on racial discrimination. However, the matter was 'put aside', hidden behind opaque practices in various semi-public housing estates until 1989, when two immigrants from the local branch of the Committee against Xenophobia contested the practice in court. This ended in a Danish Supreme Court ruling against Ishøj municipality for discrimination. Again however nothing really changed. Silent practices took up as before, in Ishøj as well as in other municipalities with a high proportion of immigrants from 'third

forhold, hvoraf billedet af situationen i en række almennyttige boligområder som f.eks. Avedøre Stationsby spiller en kritisk rolle. Billedet er på en gang en forestilling og en forståelse, der ikke blot afspejler en social virkelighed, men som i lige så høj grad medvirker til producere den. Forestillinger og forståelser kan således være usande i udgangspunktet, men samtidig som selvopfyldende profetier frembringe sine egne sandhedsbetingelser.

Billedet er næsten altid som i eksemplet med Avedøre Stationsby karakteriseret ved ikke at være beboernes eget, men derimod et billede set udefra og på afstand.¹⁵ Og jo mindre viden og faktisk kendskab man har til f.eks. Stationsbyen, jo større rum er der for at indskrive allehånde repræsentationer, hvis succes tilsvarende kun afhænger af deres anvendelighed i modtagernes egne fantasiverdener. Til gengæld er det først i det øjeblik, hvor repræsentationerne overtages og viderebearbejdes eller fremstilles af og i medierne, at de får en egentlig samfundsmæssig betydning.

Avedøre Stationsby er et sigende eksempel både på det lokale og det nationale plan. Nationalt fordi Stationsbyen i begyndelsen af 90'erne bliver en af de landskendte repræsentationer af "ghettoen" i det almennyttige byggeri. Lokalt fordi et af de anerkendte problemer i Stationsbyen er områdets image i det omgivende parcelhusområde og i Hvidovre kommune generelt, samt at dette image har mindre at gøre med Stationsbyens sociale virkelighed og mere at gøre med mediernes repræsentationer af den almennyttige "ghetto" i almindelighed og Avedøre Stationsby i særdeleshed.¹⁶

countries'." J. Tonboe: *op-cit.*, s. 227. Afstanden mellem loven og den lokale forvaltningsmæssige praksis kan næppe blive meget større.

¹⁵ Denne problematik er det centrale emne i B. Mazanti & J. Pløgers tidligere citerede artikel *Stedet i plural – den suburbane zone*: "Det er således langt fra sikkert at den offentlige stigmatisering og problembeskrivelsen står mål med den sociale realitet i boligområder, sådan som den f.eks. opfattes af beboerne selv. Og netop i dette forhold har bypolitikken et planlægningsproblem. Hvad som giver steder social mening er vanskelig at bestemme indenfor en fælles betydningsramme." (*Ibid*: s. 2). Birgitte Mazanti har fortsat diskussionen af emnet i sin afhandling *Fortællinger fra et sted*, hvor hun fremhæver: "Især én teoretiker satte mig på sporet af såvel problemfelt som tilgang til feltet, nemlig sociologen P. Bourdieu". Besynderligt nok hedder det lidt senere: "at jeg ikke i denne afhandling ellers gør brug af Bourdieu." B. Mazanti, *Fortællinger fra et sted*, SBI, Hørsholm 2002, s. 11 (jf. også s. 213). B. Mazanti begrundet ikke fravalget, og det bliver ikke mindre besynderligt af, at der er tale om en problematik, der spiller en helt central rolle i Bourdieus sociologi. Jf. for eksempel og i denne sammenhæng ikke mindst: P. Bourdieu (red): *La misère du monde*, Seuil 1993.

¹⁶ Det følgende eksempel handler om kvarterløftområdet Tøjhushaven i Randers og stammer fra et interview (august 2000) med Ann Thorsted, aktiv beboer i Tøjhushaven: I forbindelse med udvælgelsen

Hvis man faktisk "vover" sig ind i Stationsbyen, møder man på pladsen foran biblioteket en ganske imponerende skulptur, som er skabt af områdets børn og unge i protest mod mediernes ghetto-repræsentation af Stationsbyen, og som stolt fremhæver områdets flerkulturelle beboersammensætning som en rigdom og ressource.

I Frankrig har urolighederne i les Minguettes i Lyon i 1981 opnået en decideret mytisk status, og hvad enten man be- eller afkræfter denne status, skal den kommenteres, og på den vis har urolighederne under alle omstændigheder vundet deres mytologiske status. Der er et før og et efter urolighederne i les Minguettes. Især fordi medierne sætter urolighederne på deres dagsorden, og som i Danmark i begyndelsen af 90'erne er det i Frankrig i begyndelsen af 80'erne "ghettoen", der giver overskrifterne:

"Som bevis [kan anføres] den strøm af artikler med alarmerende overskrifter i stil med "Leve Ghettoen", "Ghetto Stories", "Disse forstæder hvor det værste er muligt", der udløses i begyndelsen af 80'erne af de berømte "rodéos" i kvarteret les Minguettes i Vénissieux og den lille Toufiks død i citéen 'Quatre mille' i La Courneuve, og som hastigt accelerer efter hændelserne i Vaulx-en-Velin i oktober 1990, der af pressen kvalificeres på forskelligvis som "optøjer", "revolte", "opstand" (som man bruger det om en undertrykt befolkning) og sågar som "en veritabel byguerilla".¹⁷

Hvor Leif Thomsen i en dansk sammenhæng forsøger at gøre op med forestillingerne om, at der er ghettoer i Danmark, er Loïc Wacquant i den citerede artikel ude i det samme ærinde i en fransk sammenhæng. Artiklen følger op på en tidligere artikel fra samme år med den helt eksplicitte titel (i min oversættelse): "For at gøre op med myten

af de første seks kvarterløftområder i 1997 præsenterede TV2-østjylland Tøjhushaven i Randers ud fra byudvalgets generelle billede af det socialt belastede byområde. Det problematiske bestod i at Tøjhushaven netop ikke var et socialt belastet byområde! Det groteske bestod i at TV2-østjylland på dette tidspunkt var beliggende i lige præcis Tøjhushaven!

¹⁷ Loïc J. D. Wacquant: Banlieues françaises et ghetto noir américain: de l'amalgame à la comparaison, i *French Politics & Society*, Vol. 10, No 4, Fall 1992, s. 84 - min kantede parentes og min oversættelse. Betegnelsen *rodeos* refererer til anvendelsen af biler, som var de heste, og af kvarteret, som var det arenaen, i et amerikansk rodeo. La Courneuve er en af Paris' nære forstadskommuner. Vaulx-en-Velin er forstadskommune til Lyon.

om de "almennyttige-ghettoer".¹⁸ Der findes dog i forbindelse med ghetto-diskussionen en meget sigende forskel mellem Danmark og Frankrig, nemlig at termen ghetto i Frankrig konstant bliver koblet sammen med termen optøjer (*émeutes*). Hvor anvendelsen af ghetto-begrebet henviser til en særlig læsning af et socialt ordens problem, som man finder i begge lande, indikerer brugen af termen *optøjer* ikke kun en forskel i graden eller omfanget af problemet, men især en forskel i den måde, hvorpå problemet kommer til udtryk.

Belastede byområder i Danmark og Frankrig er altså ikke ghettoer ifølge Leif Thomsen og Loïc Wacquant. Betegnelsen socialt belastede byområder er mere neutral, men måske netop fordi det er uklart, hvad vi skal forstå ved denne betegnelse. Af ghetto diskussionen kan vi dog i det mindste lære, at det primært drejer sig om almennyttige boligområder, og at det "belastede" grundlæggende vedrører et socialt ordens problem, der har to centrale dimensioner: en social og en kulturel.¹⁹

Genealogier

Belastede byområder er ifølge det danske byudvalg et fænomen, der har udviklet sig i løbet af 10-15 år, og det vil sige i perioden fra 1978 / 1983 og frem til 1993.²⁰ Byudvalget begrænser sig til denne datering. De to rapporter kommer ikke nærmere ind på hverken dateringen eller den udvikling, der har ledt frem til de belastede byområder anno 1993.²¹

Et fællestræk ved de boligområder, som Byudvalgets rapporter henviser til, er dog at de alle har eksisteret uden prædikatet belastet. Det belastede er altså ikke en egenskab ved områderne i sig selv. At der ikke er tale om en substantiel kvalitet, betyder dog ikke at området ikke spiller nogen rolle, snarere tværtimod at området altid spiller en rolle.

¹⁸ Loïc J. D. Wacquant: Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos", i *Les Annales de la recherche urbaine*, nr. 54, 1992.

¹⁹ I Danmark er det blevet koutume at tale om en etnisk frem for en kulturel dimension. Jeg vender tilbage til denne alt andet end uskyldige glidning.

²⁰ BYUDVALGET: *op.-cit.*, 1994 & 1995

Perioden fra 1978 - 1983 kan til gengæld karakteriseres som det tidsrum, hvor velfærdsstatens sociale krise bliver et anerkendt fænomen. Den sociale krise kan givetvis ikke reduceres til blot at være en simpel konsekvens af arbejdsløshedens genkomst, men at arbejdsløsheden ikke er en tilstrækkelig betingelse betyder ikke, at den ikke er en nødvendig betingelse for velfærdsstatens sociale krise. Både i Danmark og Frankrig vender arbejdsløsheden tilbage fra 1973, efter at have været nærmest ikke eksisterende i perioden 1960-73. I Danmarks tilfælde vokser den registrerede ledighed fra omkring 1 % i 1973, til ca. 6,5 % i 1978, ca. 10 % i 1983. I 1993 umiddelbart inden nedsættelsen af byudvalget er arbejdsløsheden nået op på 12,5%.²²

Læst ud fra byudvalgets dateringer bliver fænomenet belastede byområder således nærmest synonym eller i det mindste parallelt med velfærdsstatens sociale krise, og desuden bliver udviklingen i Danmark og Frankrig tidsmæssigt næsten overensstemmende. I begge tilfælde dukker fænomenet belastede byområder op omkring 1980. Den væsentlige forskel er tilsyneladende, at fænomenet fra politisk hold anerkendes væsentligt senere i Danmark end i Frankrig.

Det er imidlertid vanskeligt at acceptere, at belastede byområder skulle være et ganske nyt fænomen, der pludselig opstår over en femårig periode. Byen har altid været en segregeret by, der har altid været forskelle mellem de forskellige kvarterer, og at nogle kvarterer rummer flere sociale problemer end andre er så at sige byens udgangspunkt. Det belastede byområdes genealogi må række væsentligt længere tilbage end til tidsrummet fra 1978-83.

"Allerede siden slutningen af 60'erne har et stort antal bysociologiske og indvandrersociologiske undersøgelser praktisk taget givet alle de nødvendige analytiske elementer for at forstå disse kvarterers aktuelle situation. /.../ Disse arbejder, der var kendt af specialister, forblev relativt

²¹ Det skal retfærdigvis nævnes, at den første rapport indeholder en litteraturliste til belysning af udviklingen i de almennyttige boligområder i perioden. BYUDVALGET: *op.-cit.*, 1994, bilag 3 i bilag 2 i bind II.

²² Jesper Jespersen: 'Er arbejdsløsheden politisk bestemt?' i 'Velfærd for hvem?', temanummer af *Social Forskning*, Socialforskningsinstituttet oktober 1998, s. 18.

ubemærkede, fordi de befandt sig uden for den mest umiddelbare aktualitet.

/.../

De officielle rapporter kan ikke virkelig bryde med mediernes prekonstruerede problematik, fordi deres funktion først og fremmest er at svare derpå. Rapporten ser ikke, hvad der i virkeligheden burde analyseres: de sociale gruppers indskriven i rummet. Hvad der burde undersøges: formen af deres sociale reproduktion og de individuelle livsbaner. Hvad der burde kunne måles: konsekvenserne af offentlige politikker vedrørende boligmarkedet, uddannelsessystemet (skolen) og arbejdsmarkedet for disse grupper."²³

Udover kritikken af dateringen henleder citatet opmærksomheden på politikken rolle i og ansvar for fremkomsten af fænomenet belastede byområder. Byen og det urbane rum er ikke blot selvgroede størrelser, de er også udtryk for politiske "housing-regimes". Segregeringen af det urbane rum er ikke mindst politisk bestemt.

Efterkrigstidens boligpolitik handler ikke kun om det omfattende funktionalistiske almennyttige boligbyggeri, det handler også om den overordnede fysiske planlægning, og det handler ikke mindst om den politiske støtte til de forskellige boligformer. Ejerboligen bliver således prioriteret i begge lande. I Danmark gennem de store indkomstoverførsler, der finder sted via de skatte- og inflationsfordele der er knyttet til ejerboligen. I Frankrig gennem et markant politisk skifte i støtten til boligbyggeriet:

"Staten bidrager på afgørende vis til at skabe boligmarkedet, især gennem den kontrol den udøver over jordmarkedet [le marché du sol] og de former for støtte den yder til køb eller leje af boliger, og den bidrager derved til at determinere rummets sociale fordeling eller, om man vil, til fordelingen af forskellige sociale kategorier i rummet (som den også påvirker ved sin indsats overfor arbejds- og uddannelsesmarkedet). Det er statens tilbagetrækning og svækkelsen af den offentlige støtte til byggeriet, der

²³ Patrick Champagne, 'La vision d'État', i P. Bourdieu (dir.) *La misère du monde*, Seuil 1993 s. 262 & 269, min oversættelse. Rapporten der henvises til er : Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*. Syros, Paris 1991.

bekræftes i løbet af 70'erne i erstatningen af støtten til mursten med støtten til personen, der for det essentielle er ansvarlig for fremkomsten af forvisningens steder, hvor de mest underprivilegerede befolkningsgrupper, under presset af den økonomiske krise og arbejdsløsheden, bliver koncentreret."²⁴

Kritikken af dateringen af fremkomsten af belastede byområder fører således frem til en tilsvarende kritik af dateringen af bypolitikken fremkomst fra henholdsvis begyndelsen af 80'erne eller begyndelsen af 90'erne. I generel forstand daterer bypolitikken sig fra det tidspunkt, hvor byen blev et element i det politiske spil, og dermed fra selve byens oprindelse, men samtidig er det åbenlyst, at betydningen af både bypolitikken og belastede byområder forandres over tid. Dateringen af fremkomsten af såvel det belastede byområde som bypolitikken med tilføjelsen i deres aktuelle betydning, kan således alligevel være korrekt. Forbeholdene ovenfor tjener da også som en demarkering overfor en for naiv forståelse af bypolitikken og det belastede byområdes genealogi.

Socialt belastede byområder og velfærdsstatens sociale krise

Med disse forbehold vil jeg tage udgangspunkt i det danske byudvalgs dateringer og de tilsvarende franske dateringer. Det belastede byområde i sin aktuelle betydning er således et fænomen der bliver synligt og udvikler sig parallelt med arbejdsløshedens genkomst og velfærdsstatens sociale krise. Betegnelsen belastet beskriver en relationel egenskab ved et givet byområde, der kun giver mening i relation til eksistensen af ikke-belastede byområder. At betegne, og det vil sige repræsentere, et område som belastet placerer det i relation til et hierarki mellem det urbane rums forskellige byområder, og

²⁴ Pierre Bourdieu, 'La démission de l'État', i P. Bourdieu (dir), *Ibid*, 1993 s. 220, min oversættelse. "Forvisningens steder" er et ordspil med titlen *La rélegation* (forvisningen) på J.-M. Delarue's rapport fra 1991, jf. note 22. Bourdieus analyse af den franske boligpolitik og boligmarked findes i *Les Structures sociales de l'économie*, Seuil 2000, for statens rolle se især kapitel II: 'L'État et la construction du marché', s. 113 – 153. De sociale konsekvenser af den førte boligpolitik understreges i *Contre-feux*, Liber-raison d'agir 1998, s.14, 36-37, 45.

betegnelsen kan således ikke undgå at bidrage til belastningen og stigmatiseringen af det givne område, desuagtet hvor rimelig betegnelsen måtte være. Det afgørende her er imidlertid, at prædikatet belastet om et byområde kun giver mening i en videre social sammenhæng. Det belastede byområde bliver derved et symptom i denne videre sociale sammenhæng, og dermed i forhold til velfærdsstatens sociale krise. Sociologerne Jacques Donzelot og Philippe Estèbe har fundet en meget fin metafor for forholdet mellem det belastede byområde og velfærdsstatens sociale krise:

"Der er i vore samfund opstået et desintegrationsfænomen, som tallene ikke rækker til at udtrykke, men som udtrykkes af den voksende brug af et enkelt begreb: social udstødning. Den mest iøjnefaldende illustration udgøres uden tvivl af den betydning som problemet med de belastede byområder har antaget de sidste femten år. /.../ Den urbane dimension kan opfattes som den sociale udstødnings *epicenter*. I seismologien betegner dette udtryk ikke en jordrystelses udspring, hvis årsager skal søges i hele klodens historie, men det punkt hvor rystelsen rammer med den største kraft. Dette skyldes, at jordskorpen her er svagest, at der allerede eksisterer en brudflade, som den generelle rystelse genåbner, hvorved overfladens skrøbelighed og falskheden i dens betryggende evidens lader sig mærke dér mere end andre steder."²⁵

²⁵ Jacques Donzelot & Philippe Estèbe, *L'État animateur*, 1994, her citeret i Jesper Lundstedt og min oversættelse: 'Staten som igangsætter' i Anni Greve (red.), *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998, s. 279.

Det postindustrielle urbane samfund

Byen og det sociale

Landsbyen, købstaden, stationsbyen, industribyen, storbyen, millionbyen, metropolen og med et fremmedord agglomerationen og sågar bystater er alle betegnelser for forskellige former for en enkelt ting nemlig byen. Det sociale er om muligt en endnu mere abstrakt størrelse som en fælles betegnelse for menneskelige relationers utallige former, og som begrebet for mængden af disse relationer. Visuelt kan man forestille sig det sociale i form af et gigantisk netværk af udvekslinger, hvori byerne vil fremstå som særlige fortætningspunkter. Byer bliver under denne synsvinkel til koncentreret socialitet, til større eller mindre koncentrationer af mennesker, magt, økonomi, kultur etc. Byer er faktisk det, som man i en tidlig alder kan læse af folkeskolens obligatoriske atlas, af dets grafiske fremstillinger (kortlægninger) af forskellige former for sociale strømme, og ikke mindst migrations- og økonomiske strømme. Byen er således i lige så høj grad et dynamisk fænomen, som den er et statisk fænomen forankret i en materiel struktur bundet til et bestemt sted eller en bestemt lokalitet. I dag taler vi om globale byer, men byen var længe før den moderne nationalstats fødsel et "internationalt" fænomen, hvor de mest betydningsfulde byer blev og fortsat bliver bestemt ved deres rolle som fortætningspunkter i det inter-kulturelle sociale netværk. Venedig og Genova og Hansestæderne hører til de berømte europæiske eksempler, og den franske by Nantes, der er beliggende ved Loire flodens udmunding i Atlanterhavet, skylder sin storhed til det nittende århundrede trekantshandel Europa, Afrika og Amerika, hvor varer blev fragtet til Vestafrika, hvorfra mennesker som varer i form af slaver blev læsset til det amerikanske kontinent, og hvorfra andre mere humane varer blev hjemført til Europa.

Byen er således et afgørende element i det sociale, og byen er samtidig en særegen form for socialitet eller en særlig produktion og konfiguration af det sociale. Byen er ikke kun et element i det sociale kort. Som socialitets form har byen sine egne

kortlægninger, hvori byen fremstår som en meget bestandig materialisering af det sociale, hvor det aktuelle brydes med det forgangne, og hvor det nutidige er andet og mere end det samtidige. Det traditionelle bykort er et kort over byens materielle struktur, over byen som en fysisk ramme for det menneskelige liv, uden hvilket der ikke ville være tale om en by. Kortet over den fysiske ramme vil dog ofte indeholde oplysninger udover den rent fysiske struktur, for eksempel om magtens steder, dens bygninger og monumenter, og markeringer af bygninger og steder med særlig historisk og/eller æstetisk værdi. Kortets anonyme dele er meget sigende blandt andet boligområderne, der som regel blot markeres af en ensartet farve, der ikke markerer forskellene mellem de forskellige områder. Men disse forskelle kan naturligvis kortlægges, de er blot ikke en del af det almindelige bykorts repræsentation. De mange eksisterende og potentielle kortlægninger er en indgang til byens mange dimensioner og til de mange byer som byen består af.

Det almindelige bykort tilbyder således en første indgang til fænomenet byen. Det almindelige bykort henvender sig til den fremmede, til den der endnu ikke besidder kortet som en del af sin mentale struktur. Det almindelige bykort fremhæver byen som en fysisk struktur og et fysisk rum, men tillige som et socialt rum, der i kraft af kortets enkle fremhævnings af dimensionerne magt og æstetik også fremstår som et symbolsk rum. Kortet er imidlertid et øjebliksbillede af byen, og det fanger således ikke byens dynamiske dimension, men hvis vi til gengæld sammenligner bykort fra forskellige tider viser kortene meget tydeligt, at byen er et dynamisk fænomen, der hele tiden er under forandring, og at disse forandringer er koblet til sociale forandringer, der materialiserer sig i byens fysiske struktur. At byen er materialiseret socialitet illustreres måske bedst af at byens dimensioner umiddelbart kan oversættes til dimensioner ved det sociale. Byen er således både et funktionelt og selvregulerende system, men reguleret i og af sociale konflikter, og i denne egenskab er byen et selvstændigt felt, og samtidig i relation til det generelle eller globale sociale en selvstændig aktør.

Som socialt rum reproducerer byens fysiske rum de sociale forskelle og disse forskelles symbolske værdi, eller sagt på en anden måde det sociale hierarki. Byens steder og områder er således på en gang et formelt system af forskelle (punkter) og samtidig et som socialt rum (positioner) ladet med betydning og mening og dermed

også et symbolsk rum. Byens steder og områder får betydning og mening gennem deres indbyrdes relationer og disse relationers mentale og symbolske repræsentation(-er).

"I kraft af at det sociale rum samtidigt indskrives i de spatiale strukturer og i de mentale strukturer, der delvis er produktet af inkorporationen af disse strukturer, er rummet et af de steder hvor magten bekræftes og udøves, og uden tvivl under den mest subtile form, ved den symbolske vold som ubemærket vold: de arkitektoniske rum, hvis stumme påbud henvender sig direkte til kroppen, og som af kroppen /.../ opnår den ærefrygt, den respekt, der stammer fra afstanden eller bedre fra den fjernværen [de l'être-loin], på respektfuld afstand, er på grund af selve deres usynlighed uden tvivl de vigtigste dele af magtens symbolik, og de helt igennem reelle effekter af den symbolske magt."¹

Byen er således ikke blot en neutral passiv materialisering af det sociale, den er derimod både som fysisk, socialt og symbolsk rum et af de aktive elementer i den sociale dynamik og udvikling. Betragter vi byen som et funktionelt og selvstyrende system, kan vi med et af de centrale temaer i Jacques Donzelot's arbejder tale om, at byen skal "skabe samfund" (faire société), at byen indenfor sit område skal integrere de fysiske, sociale og symbolske forskelle og dermed de tilsvarende sociale spændinger. De sociale problemer i byen er således altid også byproblemer. Byens opgave er at håndtere alle disse forskelle og problemer på mange forskellige niveauer, således at det giver mening at tale om netop én by eller byen, som en reel enhed for de mange byer ikke blot indenfor et givent område, men netop indenfor byen. Det rejser fra begyndelsen spørgsmålet om den gode by, som det gode sted eller steder. Byen stiller fra begyndelsen kommunitarismens spørgsmål om det gode fællesskab, men for byen er spørgsmålet ikke kun det filosofiske om det ideale fællesskab, men derimod et meget konkret og altid aktuelt spørgsmål.²

¹ Pierre Bourdieu i P. Bourdieu (red.): *La misère du monde*, Seuil, Paris 1993, s. 163 – min oversættelse.

² Jeg skylder Anni Greve denne påpegning af, at kommunitarismen ikke fortæller, hvorledes det gode community, som det gode sted, faktisk ser ud.

Byen, socialpolitikken og den sociale orden

Da det sociale i sin mest generelle definition omfatter summen af menneskelige relationer, er sociale problemer selvsagt et tilsvarende mangesidigt fænomen, og ikke desto mindre er der en særlig gruppe af sociale problemer, der skiller sig ud fra de mange former for sociale problemer, der er en integreret del af det sociale og dets dynamik. Denne særlige gruppe af sociale problemer handler om de grupper af mennesker, der af forskellige grunde ikke kan klare sig selv, og som derfor heller ikke kan deltage fuldt ud i det sociale. Der er således tale om et fænomen, der udgør en grænse for det sociale. De mennesker eller grupper af mennesker, der uden hjælp ville falde uden for det sociale, bliver derved en privilegeret indgang til spørgsmålet om, hvad der knytter det sociale sammen, til spørgsmålet om det sociale bånd og samfundets sammenhængskraft. Derfor giver det, i tilsvarende aktuelle termer, mening, at betegne indsatsen overfor disse grupper af mennesker som social politik. I første omgang er der tale om mennesker, der entydigt befinder sig i en position, der er kendetegnet ved en ikke-kunnen fremfor en ikke-villen: barndom, alderdom, fysiske og psykiske sygdomme og/eller handicap.

”Fra det 12. og 13. århundrede har det sociale i det kristne Europa opnået en allerede kompleks konfiguration, hvori man kan genfinde en ”moderne” social politiks vigtigste træk: klassificering og udvælgelse af hjælpens modtagere; forsøg på at organisere hjælpen på en rationel måde og på et territorielt grundlag; en pluralisme af ansvarlige instanser, gejstlige og verdslige, ”private” og ”offentlige”, centrale og lokale.”³

Fra det 14. århundrede kan man imidlertid finde de første officielle dokumenter, der anerkender eksistensen af en ny form for sociale problemer, og som til den første gruppe af mennesker, der ikke kan klare sig selv, tilføjer gruppen af mennesker, der kan klare sig selv, men som af den ene eller den anden grund ikke finder en plads i den anerkendte sociale arbejdsdeling. Vagabonden bliver denne gruppes repræsentative figur, og i 1349 udsender den engelske kong Edward den III sin

³ Robert Castel: *Les métamorphoses de la question sociale, - une chronique du salariat*, Fayard, Paris 1995, s. 71 - min oversættelse.

forordning *Statute of Labourers* (Statutum serventibus), der sigtede på at fastholde de mobile befolkningsgrupper indenfor arbejdsorganiseringens traditionelle rammer, og som forbød at give almisser til arbejdsduelige fattige, og som desuden markerede begyndelsen til et længerevarende forbud mod vagabondering.⁴

Robert Castel kan således datere fremkomsten af det moderne sociale spørgsmål, forstået som spørgsmålet om, ikke alene de der ikke kan arbejde, men også de grupper af mennesker, der kan arbejde, men som ikke kan (eller vil) finde en plads i den givne anerkendte sociale arbejdsdeling. Fra midten af det 14. århundrede dateres således det moderne sociale spørgsmål, der stadigvæk er gældende ved begyndelsen til det 21. århundrede.

I Danmark skal man dog frem til det 16. århundrede før man finder en tilsvarende lovgivning, til gengæld har disse love en eksplicit reference til byen. Det drejer sig om Christian II og Christian III's bylove fra henholdsvis 1521, 1536, 1537, 1558 og 1587.

"Disse 1500-tals love /.../ havde to hensigter: at bekæmpe omstrejfende tiggere ved at stavnsbinde tiggere i deres hjemsogn og bekæmpe arbejdsføres tiggeri." /.../

"Bestemmelserne i Christian IIs love og i 1536 recessen ser ud til primært at have sigtet på købstæderne, men i Christian IIIs københavnske reces af 1537 (pkt. 16) blev reglerne fra Christian IIs love eksplicit påbudt for samtlige landets herreder.⁵

Det moderne sociale spørgsmål er således fra begyndelsen knyttet til stedet og byen.

⁴ I de følgende år indføres lignende forholdsregler i store dele af det udviklede Europa: Frankrig, Portugal, Castilien, Aragonien, Bayern og i flere Italienske og Flamske byer. *Ibid.*, s. 72 – 80.

⁵ Tyge Krogh: *Staten og de besiddelsesløse*, Odense Universitetsforlag, 1987, s. 54-55 & 52. Det bør tilføjes, at man i en kort periode forsøgte sig med en radikal løsning, fra 1536 blev der formelt dødsstraf for arbejdsduelige tiggeri, og i den forstand nærmest dødsstraf for at være "arbejdsløs", denne ekstreme løsning blev dog opgivet allerede året senere i 1537. *Ibid.* s. 52

Anførselstegnene omkring begrebet *arbejdsløs* skyldes, at begrebet hører til en helt anden tid, det formuleres først i slutningen af det nittende århundrede. Se hertil Christian Topalov : 'Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle' i *Les Temps Modernes* 43 årg., nr. 496/497 nov/dec 1987. & 'Langage de la reforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée. 1889-1903.' i *Genèses* nr. 23 juni 1996.

Det postindustrielle

Arbejdsløshedens genkomst fra begyndelsen af 70'erne er en af afhandlingens tidsmæssige afgrænsninger, men da socialt belastede byområder selvsagt ikke kan reduceres til blot at være et delspørgsmål under en generel arbejdsmarkeds-problemstilling, udgør ungdomsoprøret i 1968 en anden tidsmæssig afgrænsning. Valget er ikke alene begrundet i at 68'oprøret havde sit udspring i Frankrig, og nærmere bestemt på Nanterre universitetet i Paris, men fordi ungdomsoprøret står som markør for en række omfattende kulturelle og sociale forandringer.

Projektet arbejder således med en blød tidsmæssig afgrænsning fra midt eller sidst i tresserne og frem til i dag. Denne periode har siden Lyotards proklamerende af det postmoderne været genstand for en større diskussion om det kvalitative brud, der menes af have fundet sted i dette tidsrum.⁶ Diskussionen og uenigheden har tilsvarende resulteret i mange forskellige forslag til hvilket navn eller betegnelse, der menes at være mest dækkende.⁷ Betegnelsen postindustriel er formodentlig den term, der er størst konsensus om, og mange af de senere tilkomne betegnelser kan læses som forsøg på at præcisere det essentielle i det kvalitative brud som begrebet postindustriel signalerer. Parallelt til projektets tidsmæssige afgrænsning signalerer anvendelsen af termen postindustriel en tilsvarende blød - vag eller åben, alt efter temperament - kvalitativ afgrænsning.

Begrebet det postindustrielle samfund tilskrives i en dansk samfundsvidenskabelig sammenhæng som oftest den amerikanske sociolog Daniel Bell, men det lanceres i bogform fire år tidligere af den franske sociolog Alain Touraine.⁸ Begrebet postindustriel henviser til et kvalitativt brud i den samfundsmæssige produktionsproces og dermed til et brud i den måde hvorpå samfundene reproduceres. Begrebet, der umiddelbart lader til snævert at referere til forandringer af

⁶ Jean-François Lyotard : *La condition postmoderne*, Minuit, Paris 1979.

⁷ Senkapitalisme, informationssamfund, videnssamfund, det senmoderne, det højmoderne, det reflektivt moderne, netværkssamfund, risikosamfund og ...

⁸ Daniel Bell: *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books 1973. Alain Touraine : *La Société postindustrielle*, Paris, Denoël 1969. Prioriteringen i en dansk sammenhæng af Daniel Bell illustrerer desuden, at der i mange sammenhænge og på trods af globaliseringen er længere fra Danmark til Frankrig end fra Danmark til USA. Om Daniel Bell og problematikken om det postindustrielle i en dansk og sociologisk sammenhæng jf. Klaus Rasborg: *Det sociologiske paradigme – sociologien om det moderne og det postmoderne samfund*, Forlaget Sociologi 1995, kapitel 4 s. 120-177.

arbejdsmarkedet, henviser altså i lige så høj grad til sociale og kulturelle forandringer. Mennesket arbejder ikke kun på en ny måde i det postindustrielle samfund, det er snarere det sociale liv der udfolder sig på en anden og ny måde i det postindustrielle samfund.⁹

Det postindustrielle henviser dog i første omgang til en ændring i forholdet mellem "fremstillings-" og "service"-sektorerne, hvor beskæftigelsen i servicesektoren vokser på bekostning af beskæftigelsen i fremstillingssektoren i kraft af den teknologiske udvikling og den delokalisering af virksomheder, der følger med den voksende internationalisering og globalisering. Denne udvikling fører frem mod en situation, hvor servicesektoren har overtaget den dominerende plads som fremstillingssektoren havde i det industrielle samfund. En af svaghederne ved begrebet det postindustrielle er imidlertid netop sondringen mellem fremstilling og service. Hvor begynder og slutter henholdsvis fremstilling og service? Dette spørgsmål har naturligvis også givet anledning til en omfattende videnskabelig diskussion.¹⁰

I stedet for at fokusere på begrebsparret fremstilling/service kan man fokusere på arbejdets form og dermed på det postfordistiske aspekt ved den postindustrielle produktion. Ved at rette opmærksomheden mod det postfordistiske kan man karakterisere det postindustrielle ved den stadig mindre relative vægt af det ufaglærte arbejde, og det er stadigvæk i et samfundsmæssigt og i denne afhandlings perspektiv en central problemstilling.¹¹ I 60'erne og 70'erne hentede man ufaglært arbejdskraft fra udviklingslande eller kun delvist industrialiserede lande, hvor man i dag gør næsten alt for at undgå ufaglærte indvandrere, samtidig med at man i den offentlige debat ofte kan høre argumenter for nødvendigheden af netop at åbne for indvandring af højt kvalificeret arbejdskraft.

⁹ For Alain Touraine handler det postindustrielle (eller det programmerede samfund, som han senere foretrækker) frem for alt om sociale, kulturelle og politiske forandringer og ikke alene om økonomiske.

¹⁰ Jf. Klaus Rasborg: *op-cit.*, s. 130-140. Diskussionen er parallel til den diskussion om det produktive versus det ikke-produktive arbejde, der foregik indenfor universitetsmarxismen i 70'erne, og hvor det aldrig lykkedes at bestemme, hvor grænsen egentlig gik, og således heller ikke hvilken del af arbejderklassen, der var revolutionsdrømmens egentlige fortrop.

¹¹ Den mindre relative vægt eller betydning af det ufaglærte arbejde står ikke i modsætning til, men er snarere en forudsætning for fremkomsten af en voksende ufaglært, lavtløns og lavstatus sektor indenfor den nye dominerende servicesektor. Working poors er også en af de nye problematikker, der karakteriserer overgangen til det postindustrielle samfund, og ikke kun i den angelsaksiske del verden. Hjemløse der har et lønarbejde er således et velkendt fænomen i Frankrig.

Når jeg alligevel vælger ikke at udskifte begrebet det postindustrielle med begrebet postfordistisk, skyldes det, at begrebet det postindustrielle har et langt bredere betydningsindhold, der er afgørende for afhandlingens by- og velfærds problematik. Overgangen til det postindustrielle samfund ændrer grundlæggende velfærdsstatens betingelser, og den bliver derved en afgørende faktor i udformningen af den nye byproblematik og det nye urbane hierarki, som de socialt belastede byområder er en del af.

I det brede perspektiv er det postindustrielle meget direkte koblet til de sociale og kulturelle forandringer som jeg har valgt at lade ungdomsoprøret markere. Ved siden af problematikken omkring gæstearbejdere, indvandrere og flygtninge, og det vil sige en generel problematik omkring "den fremmede" er det postindustrielle også knyttet til kvindernes generelle indtræden på arbejdsmarkedet, og dermed knyttet til den generelle sociale og kulturelle "frigørelse" som ungdomsoprøret symboliserer. Og som selve navnet ungdomsoprøret angiver, handler forandringerne også om en konflikt, der udspiller sig omkring en alders- eller generationslinie. I 1968 er det den første velfærdsgeneration, der gør oprør mod selv samme velfærdsstat.

Overgangen fra det industrielle til det postindustrielle samfund handler således også om overgangen til nogle helt andre og helt nye betingelser for social integration. Disse nye betingelser for social integration må desuden indebære en række forskydninger og/eller fornyelser i og af det sociale spørgsmål.

Lønarbejde og socialintegration

Den økonomiske krise der indtræder i begyndelsen af halvfjerdserne afslutter den periode, som i Frankrig betegnes som de tredive glørværdige år - les Trente Glorieuse – det vil sige perioden fra anden verdenskrigs afslutning og frem til midt i halvfjerdserne.¹² De tredive glørværdige år refererer således til den periode i hvilken de vestlige velfærdsstater og -samfund opbygges. Men også til den periode i hvilken både Danmark og Frankrig i egentlig forstand bliver industrialiserede samfund, og ikke mindst den periode hvor den generelle velstandsstigning resulterer i det som sociologer har døbt forbrugssamfundet, det vil sige et samfund hvor det i (stadig) højere grad er forbruget og ikke produktionen, der dominerer det sociale liv.¹³ Det er tilsvarende den periode, hvori det traditionelle klassesamfund om ikke forsvinder så dog svækkes. Det er samtidig en periode, hvor kvindebevægelsen spiller en afgørende rolle, hvor kvinder i stadig højere grad deltager på arbejdsmarkedet, og hvor den traditionelle familiestruktur er under opbrud. Den gamle patriarkalske en-forsørger model erstattes mere og mere af en (ny-patriarkalsk?) to-forsørger model eller alternativt af den nye og i langt overvejende grad kvindelige en-forældre og en-forsørger model.¹⁴

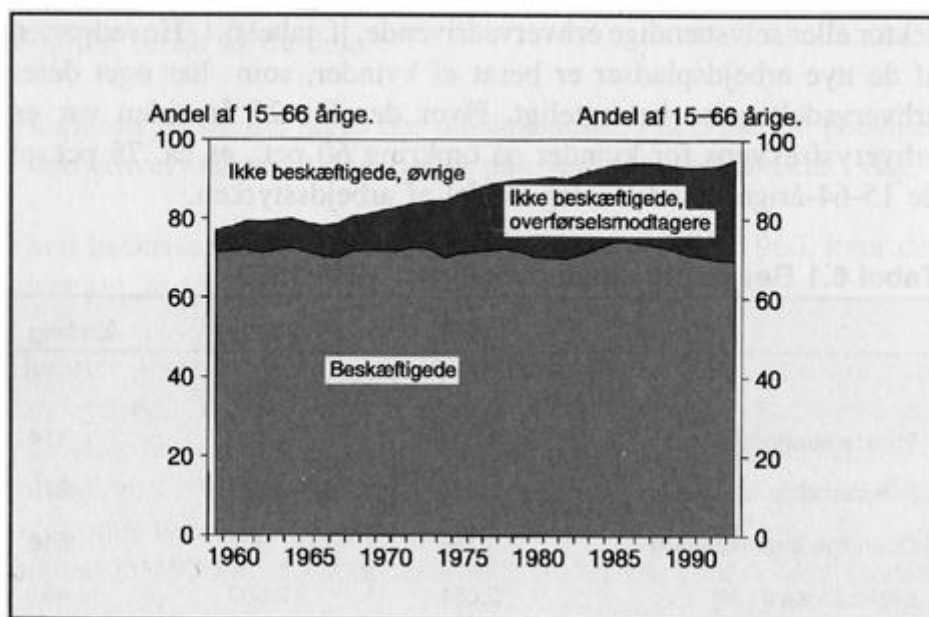
¹² I Danmark omtaler man også efterkrigstiden i lignende termer. Perioden bliver dog begrænset til de første 25 år efter 2. verdenskrigs afslutning, der betegnes som: "dette århundredes længste og mest enestående vækstperiode". Jesper Jespersen: *Økonomi og virkelighed*, s. 111.

¹³ Jf. Jean Baudrillard: *La Société de consommation*, Denoël, Paris 1970, og ikke mindst *L'échange symbolique et la mort*, Gallimard, Paris 1976. Robert Castel har givet følgende korte og præcise karakteristik af forbrugersamfundet. Den medtages her fordi disse forandringer er helt centrale for forståelsen af fattigdom, marginalisering og social eksklusion i det postindustrielle samfund og dermed for det sociale i almindelighed. "Temaet om forbrugersamfundet er et perfekt udtryk for det, man kan kalde *princippet om den generaliserede differentiering*. Forbruget styrer et system af relationer mellem de sociale kategorier, ifølge hvilket de objekter, man besidder, er *markører* for sociale positioner, indikatorer for en klassificering. Man begriber fra da af at forbrugets værdi er overdetermineret: for de sociale subjekter handler det ikke blot om deres fremtræden, men om deres identitet. De manifesterer gennem det de forbruger deres plads i den sociale helhed." Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard 1995, s. 369-370 – min oversættelse.

¹⁴ François Dubet og Danilo Martuccelli taler om "af-institutionaliseringen" af familien: "En institution, som man vælger at oprette på samme måde, som man opfører sit hus, er ikke længere en institution." F. Dubet & Danilo Martuccelli: *Dans quelle société vivons-nous ?*, Seuil 1998, s. 162.

Lønarbejdets generalisering

Betydningen af kvindernes arbejdsmarkeds deltagelse og familieinstitutionens forandringer illustreres af den nedenstående figur over udviklingen i Danmark i fordelingen af befolkningen i den erhvervsaktive alder fra 1957 til 1992.



Figur 1: Fordeling af befolkningen i den erhvervsaktive alder, DK, 1957-1992.¹⁵

Beskæftigelsesgraden i denne periode ligger procentvis nogenlunde fast mellem 70 og 75 %. Andelen af ikke-beskæftigede ligger derfor tilsvarende mellem 25 og 30 %. Den væsentlige forandring i perioden handler således ikke om andelen af beskæftigede og ikke-beskæftigede, men derimod om de ikke-beskæftigedes status. Figuren opdeler gruppen af ikke-beskæftigede i to grupper, der henholdsvis modtager eller ikke modtager overførselsindkomster. I 1958 blev mere end 20 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder således privat forsørget, det vil sige på en anden vis end direkte via

¹⁵ Velfærdskommissionen: 'Beskæftigelse, offentlig forsørgelse og marginalisering' i *Velstand og velfærd – en analysesammenfatning*, Erhvervsministeriet 1995, s. 268. Tallene skal her primært dokumentere og illustrere den forandring, der finder sted i perioden fra midt i halvfjerdsene og frem til midt i halvfemserne. Tallene ovenfor udmærker sig ved netop at vise forandringen, og siden 1992 har tallene været nogenlunde stabile. I forbindelse med det nye årtusinds velfærdskommission vækker det stor opmærksomhed at godt 900.000 personer i den erhvervs aktive alder står uden for arbejdsmarkedet, hvilket svarer til en beskæftigelsesprocent på 76 % (15 – 64'årige; 2004), hvilket svarer til den næsten konstante beskæftigelsesprocent i figuren ovenfor. Jf. Danmarks Statistik: 'Arbejdsmarked og Løn' i *Statistisk Årbog 2005*.

arbejdsmarkedet eller via overførselsindkomster. I 1992 er det til gengæld stort set samtlige personer i den erhvervsaktive alder, der bliver forsørget via lønindkomst eller via overførselsindkomst. Den mest betydende faktor for denne udvikling er kvindernes stadig højere grad af arbejdsmarkedsdeltagelse, og som figuren indikerer, har denne udvikling har nogle helt grundlæggende samfundsmæssige konsekvenser.¹⁶

Ud over at illustrere kvindernes voksende deltagelse på arbejdsmarkedet er tallene i figur 1 også et vidnesbyrd om, at der i den pågældende periode er tale en egentlig generalisering af lønarbejdet, hvor langt størstedelen i den erhvervsaktive alder principielt har et lønarbejde eller netop en lønindkomst erstattende ydelse.¹⁷ Derved peger tallene også på, at lønarbejdet er blevet samfundets helt dominerende sociale integrationsmekanisme, men tallene viser desuden, at der fra midt i halvfjerdserne er tale om en overbelastning af den dominerende integrationsmekanisme.

”Lønmodtagersamfundet kan i sin differentiering udfolde en relativ homogen struktur. Ikke alene fordi den essentielle del af de sociale aktiviteter bliver recentreret omkring lønarbejdet. Men især fordi flertallet af dette samfunds medlemmer i lønarbejdet finder et unikt princip, der på en engang forener dem og adskiller dem og således grundlægger deres sociale identitet. /.../ Lønarbejdet er ikke alene en form for fordeling af arbejdet, men betingelsen hvorfra individerne bliver fordelt i det sociale rum. /.../ Lønmodtageren bliver bedømt og placeret ved sin beskæftigelsessituation, og lønmodtagerne finder deri deres fællesnævner, og de eksisterer socialt med udgangspunkt i denne plads.”¹⁸

¹⁶ Til sammenligning deltager i Frankrig i 1999 80 % af alle kvinder mellem 25-49 år (den aldersperiode hvori kvinder generelt også har børn at tage sig af) på arbejdsmarkedet svarende til 45 % af den aktive befolkning. Der er tale om en procentvis fordobling af andelen af kvinder mellem 25-49 år på arbejdsmarkedet siden 1962, hvor andelen lå på 41,5 %. Og forandringerne er endnu mere udtalte i byområder. Jf. Doménique Méda: *Le temps des femmes*, Flammarion 2001, s. 15. I Frankrig finder vi altså den præcist samme forandringstendens som i Danmark. Hvad angår andelen af ikke-beskæftigede der modtager overførselsindkomst er tendensen ligeledes den samme i Frankrig som i Danmark, som det kan dokumenteres med overhovedet indførelsen af RMI (Revenu Minimum d’Insertion) i 1988 og det stadigt voksende antal modtagere af RMI siden ydelsens indførelse, fra 500 000 i 1990 til 1,2 million i 2001, jf. *Le Monde* 04.10.2005.

¹⁷ I Frankrig vokser andelen af lønarbejdere/-modtagere fra 49 % af den aktive befolkning i 1931 til næsten 83 % i 1975. Jf. Robert Castel, *Ibid.*: s. 352.

¹⁸ Robert Castel, *Ibid.*: s. 372 – min oversættelse.

På den ene side betyder kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet en generalisering af lønarbejdet, men på den anden side fører det ikke til en skærpelse af den traditionelle klassekonflikt eller til en egentlig forøgelse/styrkelse af arbejderklassen. Kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet falder sammen overgangen fra et industrielt klassebaseret produktions- og lønarbejdersamfund til et postindustrielt individualiseret forbrugs- og lønmodtagersamfund, der paradoksalt nok hviler på en generalisering af lønarbejdet der langt overgår lønarbejdets omfang i industri- og klassesamfundet. Enhver arbejdsduelig person i den erhvervsaktive aldersgruppe er således blevet en potentiel lønmodtager, og således også kvinderne der træder ind på arbejdsmarkedet ikke som del af en voksende arbejderklasse, men derimod som en del af den på det nærmeste altomfattende gruppe af lønmodtagere, hvor selve ordet lønmodtager og dets tilhørende begreb arbejds-giver markerer pacificeringen af den traditionelle klasse konflikt.¹⁹

”Den afgørende transformation der modnedes i løbet af de to årtier 1950’erne og 1960’erne er altså ikke den fuldstændige homogenisering af samfundet, heller ikke en forskydning af det revolutionære alternativ til en ny operatør, ”den nye arbejderklasse”. Det er snarere opløsningen af det revolutionære alternativ og genfordelingen af den sociale konfliktualitet efter en model, der er forskellig fra klassesamfundet: lønmodtagersamfundet. /.../ ”Det nye samfund”, for at genbruge et slogan fra begyndelsen af halvfjerdserne [Jacques Chaban-Delmas], der forstod sig som den politiske oversættelse af denne forandring, er snarere organiseret omkring konkurrencen mellem forskellige poler af lønmodtageraktiviteter. Et samfund der hverken er homogeniseret eller pacificeret, men hvor modsætningerne tager form af kampe om positioner og klassificeringer

¹⁹ Selve lønarbejdet skifter også karakter og for stadig flere lønmodtagere oplødes de gamle klare grænser mellem arbejde og fritid, som fabriksfløjten eller stempeluret symboliserede. Det er således også arbejdstiden der tenderer mod at generaliseres. I Frankrig hævdede nogle kritikere af 35 timers arbejdsugen, at det snarere handlede om ophævelsen af begrebet ugentlig arbejdstid, idet de 35 timer blot udtrykker et gennemsnit over et år. Og for andre kategorier af lønmodtagere er det næste skridt, at begrebet højeste arbejdstid ophæves, allerede taget.

fremfor at tage form af klassekamp. Et samfund i hvilket lønarbejdet tværtimod bliver den privilegerede identifikationsmodel.”²⁰

Kvindernes generelle arbejdsmarkeds deltagelse illustrerer således at det postindustrielle samfund er et lønmodtagersamfund, hvor enhver i den erhvervsaktive alder i princippet er selv-forsørgende. Denne selvstændiggørelse af den enkelte bliver dermed et vidnesbyrd om den generelle individualisering som både muliggøres og forstærkes af den generelle velfærdsstigning og ikke mindst af velfærdsstatens opbygning. For den principielt selvforsørgende, der af den ene eller den anden anerkendte grund ikke kan finde en plads på arbejdsmarkedet, tilbyder velfærdsstaten forskellige former for ydelser, som erstatning for den manglende lønindkomst. Ydelserne garanterer således i princippet både lønarbejdets status og individets status som selvstændig person, og det vil sige såvel den kollektive som den individuelle dimension.²¹

Den centrale sociale integrationsmekanisme

Den sociale integration i det postindustrielle lønmodtagersamfund bliver således opbygget omkring lønarbejdet. Lønarbejdet er (på grænsen til tautologien) dette

²⁰ Robert Castel, *Ibid.*: s. 360 & 363. Hertil henviser R. Castel blandt andet til Pierre Bourdieu og Georg Simmel, (og i en dansk sammenhæng er der tale om en forfriskende læsning af Bourdieus *La Distinction*). ”Således er der, selv indenfor de dominerende grupper mindre homogenisering end konkurrence, kampe om placeringer. Det sociale rum er gennemløbet af konflikten og af opmærksomheden på differentieringen. *Distinktionen*, som et grundlæggende princip, modsætter og forener de sociale grupper. Modsætter og forener, fordi distinktionen fungerer ved en subtil dialektik mellem den samme og det andet, mellem nærhed og afstand, mellem fascination og forkastelse. Den forudsætter en transversal dimension ved de forskellige grupper, der forener netop dem, der står i modsætning til hinanden, og som tillader dem at sammenligne sig og klassificere sig. De anerkender hinanden gennem deres afstand til de andre positioner, der således udgør et kontinuum. Denne differentierings logik adskiller sig på engang fra en model grundet på konsensus og en model grundet på det antagonistiske sammenstød mellem klasser. For at karakterisere denne konstellation, kan man tilnærme den til det, som Georg Simmel sagde om ”middelklassen” i en stadigvæk tredelt repræsentation af samfundet: ”Det som gør den virkelig original, det er dens kontinuerlige udvekslinger med de to andre klasser, og at disse vedvarende fluktuationer udvisker grænserne og erstatter dem med fuldstændig kontinuerlige overgange.” ”Fuldstændig kontinuerlige overgange”, det kan diskuteres. Men ideen om et kontinuum af positioner som et særegent træk ved et lønmodtagersamfund er klart tilstede.” *Ibid.*: s. 367.

²¹ Generaliseringen af lønarbejdet går hånd i hånd med udbygningen af de sociale rettigheder og dermed velfærdsstaterne. Det sociale sikkerhedsnet svarer til opbygningen af en kollektiv social formue, som den enkelte har mulighed for at trække på, og som giver lønarbejdet sin nye status. Den enkeltes sociale rettigheder spiller således en større og større rolle på bekostning af den enkeltes formueforhold. Jf. Robert Castel, *Ibid.*, især kapitel VI: *La propriété sociale* (Den sociale ejendom) s. 268 – 322, og s. 337, 374-378 (efterkrigstidens social stat).

samfunds grundlæggende integrationsmekanisme. Det betyder naturligvis ikke at social integration er lig med eller kan reduceres til blot og bar arbejdsmarkedsdeltagelse. Men det betyder at alle andre former for social integration underordnes og vektoriseres af lønarbejdet.²²

I det industrielle samfund, især for de lavere klasser, udfylder arbejdet funktionen som ”den store integrator”, hvilket ikke, som Yves Barel præciserer, implicerer at arbejdet bliver betingelse. ”Der findes den familiære integration. Der findes integration i skolen, den faglige integration, den politiske, den kulturelle etc.” Men arbejdet er en induktionsmekanisme, der gennemløber disse områder, det er ”et princip, et paradigme, noget der kort sagt genfindes i de forskellige berørte integrationer, og som således muliggør integrationen af integrationerne uden at lade forskellene og konflikterne forsvinde.”²³

I citatet præsenterer R. Castel og Y. Barel som U. Beck i den foregående note lønarbejdets funktion som samfundets centrale integrationsmekanisme, som et forhold der kendetegner det industrielle samfund. Min pointe her er at denne funktion bliver endnu mere udtalt i det postindustrielle samfund (indtil videre), og hvad der endnu mere tankevækkende, denne radikaliserings af lønarbejdets funktion som den centrale integrationsmekanisme finder paradoksalt nok sted samtidig med at lønarbejdet ikke længere kan bære denne funktion.

²² En almindelig social sammenhæng begynder med at individerne hilser på og præsenterer sig for hinanden. Individerne siger sit navn, og derefter følger nærmest pr. automatik enten fortællingen om, hvad den pågældende laver, og det vil sige personens lønarbejde, eller med usvigelig sikkerhed spørgsmålet: Hvad laver du? ”Nirgendwo wird vielleicht die Bedeutung, die Erwerbsarbeit für das Leben der Menschen in der industriellen Welt gewonnen hat, so deutlich wie and der Situation, in der zwei Unbekannte sich begegnen und fragen: ”Was sind Sie?”, und antworten nicht mit dem Hobby: Taubenzüchter, nicht mit der Religionszugehörigkeit: katholisch, nicht mit Bezug auf des Schönheitsideal: sie sehen es doch, rothaarig und vollbusig – sondern mit der grössten Selbstverständlichkeit der im Grunde genommen mit dieser Antwort aus den Fugen tretenden Welt mit dem *Beruf*.” Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Aus dem weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp 1986, s. 221. Hvad der for U. Beck ændrer sig i overgangen til det reflektivt moderne er ikke selve referencen til arbejdet, men derimod hvor meget denne oplysning fortæller om den pågældende person.

²³ Robert Castel, *Ibid.*; s. 413- min oversættelse . Udtrykket ”den store integrator” (le grand intégrateur) skyldes Yves Barel, som R. Castel citerer i citatet fra: Yves Barel, ’Le grand intégrateur’ i *Connexions*, 56, 1990, s. 89 & 90.

Børn og unge er et eksempel på en gruppe, hvis sociale integration pr definition foregår udenfor arbejdsmarkedet, men som ikke desto mindre fra begyndelsen orienteres af lønarbejdet som den centrale samfundsmæssige integrationsmekanisme. Allerede meget tidligt i tilværelsen placeres en væsentlig del af barndommen i dertil indrettede institutioner, som en nødvendig følge af forældrenes generelle deltagelse på arbejdsmarkedet. Og fra det øjeblik, hvor barnet træder ind i uddannelsessystemet målrettes dets tilværelse stadigt mere mod dets fremtidige indtræden på arbejdsmarkedet som et selvstændigt og ansvarsfuldt individ.

Pensionister er et andet eksempel på en gruppe, hvis sociale integration er defineret af foregå udenfor arbejdsmarkedet, men hvis økonomiske muligheder bestemmes af deres tidligere relation til arbejdsmarkedet.²⁴ Det gælder både alders- og som det meget præcist hedder førtidspensionister, hvor det førtidige alene er bestemt ved referencen til lønmodtageres almindelige pensionsalder. Den almindelige alders bestemte pension bliver med arbejdsmarkedspensionernes stadig større betydning tilsvarende i stadig højere grad bestemt af lønarbejdet. Og i den udstrækning pensionisters sociale integration er bestemt af de muligheder, som størrelsen af den arbejdsmarkeds afhængige pension åbner, bliver også denne gruppes sociale integration vektoriseret af lønarbejdet som samfundets centrale integrationsmekanisme.

Den mest sigende illustration af den centrale integrationsmekanisme findes måske i det forhold, at det i helt overvejende grad er markedet, der definerer det socialt nyttige arbejde. Det er i kraft af muligheden af, at opnå en indkomst fra en aktivitet, at denne aktivitet i det postindustrielle samfund anerkendes som socialt nyttigt arbejde, hvor anerkendelsen netop består, i at et individ eller en gruppe er i stand til at opretholde deres status som selvstændige individer i kraft af en indkomst fra denne aktivitet, der præcis gør dem selvforsørgende.²⁵ Det betyder selvsagt ikke, at der ikke

²⁴ I 80'erne var pensionister den tunge del af det nye fattigdomsproblem, fordi den almindelige folkepension ganske enkelt var en pension til et otium i fattigdom, med arbejdsmarkedspensionernes stadig større udbredelse løste denne del af 80'ernes fattigdomsproblem så at sige sig selv, - ved naturlig bortgang. Det bør understreges at bevægelsen væk fra et skattefinansieret pensionssystem over mod et privatiseret og arbejdsmarkeds baseret og individualiseret pensionssystem er en af periodens centrale velfærdspolitiske forandringer. Det problematiske i dette skift understreges af at tidligere social minister Bent Rold Andersen forlod socialdemokratiet i protest mod partiets ændrede holdning til arbejdsmarkedspensioner.

²⁵ Diskussionerne om kvinders arbejde i hjemmet, og om kvinders dobbelt arbejde på arbejdsmarkedet og i hjemmet er en velkendt illustration.

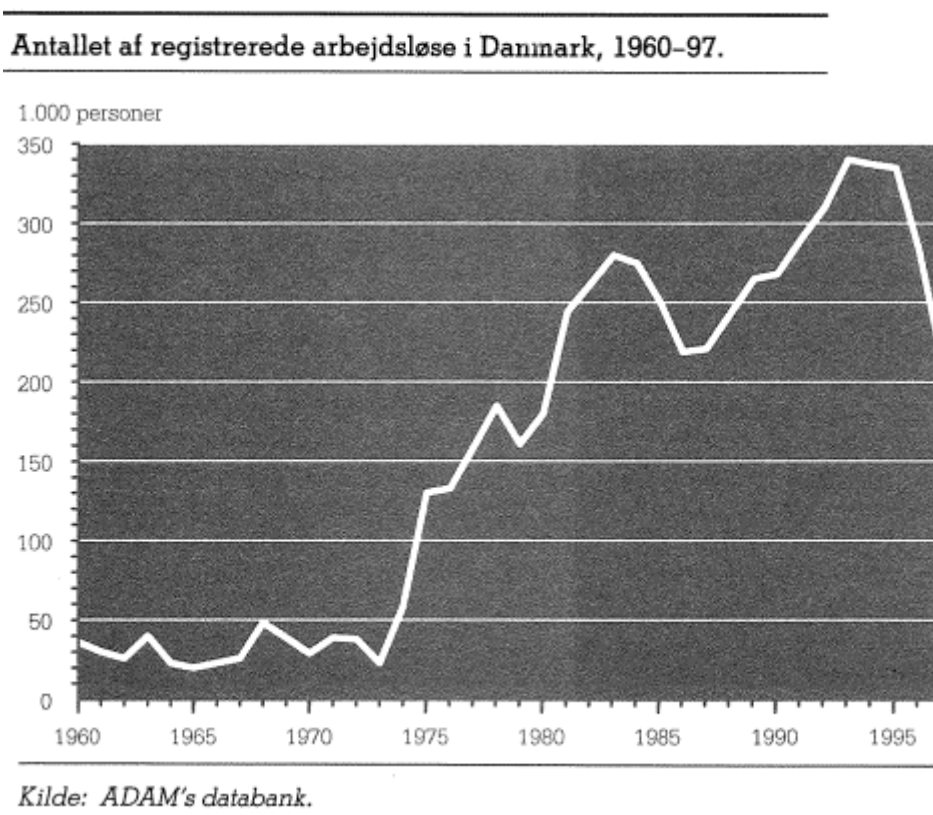
findes utallige både nyttige aktiviteter og nyttigt arbejde, der ikke er mulige på markedets betingelser, men det nyttige er her bestemt ud fra en ren moralsk betragtning, og hvis den ikke honoreres på markedet gennem en indkomst, anerkendes den heller ikke fuldt ud af samfundet som en social nyttig aktivitet, - og selv det frivillige sociale arbejde anerkendes ved lige præcis offentlige og private tilskud.²⁶

Destabiliseringen

Betingelsen, for at lønarbejdet kan udfylde rollen som den centrale sociale integrationsmekanisme, er selvsagt, at arbejdsmarkedet er i stand til at tilvejebringe det tilstrækkelige antal arbejdspladser, som det lykkedes op i gennem 1960'erne.

²⁶ Det har således også i forbindelse med bypolitikens projekter været foreslået (om end uden held), at der burde indføres en form for aflønning af ildsjæle, for eksempel i form nye orlovsmuligheder. Med lønarbejdets generalisering og den stadige effektivisering bliver fri-tid en begrænset ressource.

Der er en verden til forskel på et arbejdes sociale status, afhængigt af om det finansieres ved offentlige ydelser eller om markedet faktisk honorerer indsatsen. Et er f.eks. at spille teater på bistandshjælp, noget helt andet er at være ansat som skuespiller på et teater, - og der er lige præcis den sociale anerkendelse og dermed også økonomi til forskel. 90'ernes aktive social- og arbejdsmarkeds politik begrænsede mulighederne for individets selvstændige meningsfulde anvendelse sin ledighed. Begrænsninger og stramninger der yderligere bekræfter lønarbejdet som den centrale sociale integrations mekanisme.

Figur 2²⁷ :

Arbejdsløsheden genopdukken i 70'erne betød med afslutningen af "les Trente Glorieuse" også et brud med forestillingen om den stabiliserede sociale orden og de fortsatte sociale fremskridt.

²⁷ Tallene og grafikken er hentet fra Jesper Jespersen: 'Er arbejdsløsheden politisk bestemt?' i 'Velfærd for hvem?', temanummer af *Social Forskning*, Socialforskningsinstituttet oktober 1998. s. 18. Som i tilfældet med figur 1 handler det her primært om at dokumentere og illustrere forandringer i perioden fra midt i halvfjerdsene frem til midt i halvfemserne. Figur 2 er desuden konstrueret så den på en særlig tydelig for ikke at sige særlig dramatisk vis dokumenter den voldsomme forandring der indtræder midt i 1970'erne. Og som ligeledes i tilfældet med figur 1 forbliver tallene fra figur 1 nogenlunde konstante fra midt i halvfemserne og frem til i 2004. I 2004 befinder 24 % af alle 15-64'årige udenfor arbejdsmarkedet. Nye definitioner og nye socialpolitiske tiltag betyder at den registrerede ledighed er faldet til 6,4 %, det drejer sig især om at personer i aktivering er blevet trukket ud af opgørelsen af ledighed, og hvis vi med henblik på sammenligningen med tallene i figur 2 medregner disse personer når ledighedsprocenten op på 10,5 %. Det skal tilføjes at den registrerede (!) ledighed blandt indvandrere fra 'ikke vestlige lande' er helt oppe på 17,8 %. Jf. Danmarks Statistik: 'Arbejdsmarked og Løn' i *Statistisk Årbog 2005*, s. 125 – 160; og Finn Kenneth Hansen (m.fl.): *Social Årsrapport 2005*, Socialpolitisk Forening & CASA, Socialpolitisk Forlag 2005, s. 85 – 120. I afhandlingens sammenhæng skal det desuden fremhæves at tallene for de socialt belastede områder er langt højere, jf. de 8 eksempler nævnt i *Regeringens strategi mod ghettosering* fra 2004 (s. 16), for alle otte områder gælder at mere end

Den økonomiske krise der ligger bag arbejdsløsheden handler ikke alene om de økonomiske effekter af de to oliekrise i 1970'erne. Den handler også om en krise for den keynesianske velfærdsstat, for dens traditionelle økonomiske reguleringsinstrumenter, og ikke mindst om den voksende økonomiske internationalisering og den ledsagende delokalisering bort fra de udviklede vestlige lande af arbejdskraftintensive dele af den traditionelle industriproduktion, hvis sociale effekter forstærkes af den fortsatte teknologiske udviklings forandring af produktionsprocesser og de deraf følgende voksende krav til arbejdskraftens kvalifikationsniveau.²⁸ Det drejer sig ikke her om at gå ind i en økonomiteoretisk diskussion af den økonomiske krise, men derimod om at argumentere for at den arbejdsløshed, der opstår midt i 70'erne og som 30 år senere stadig er et problem i den vestlige verden, ikke alene udfra en økonomisk betragtning er en ny form for arbejdsløshed, men at den også i sociologisk forstand er en ny form for arbejdsløshed med tilsvarende nye sociale konsekvenser.²⁹

Det forhold, at kvinder generelt deltager på arbejdsmarkedet i næsten samme udstrækning som mænd, er formodentlig den bedste illustration af de mange sociale forandringer, der betyder at 70'ernes arbejdsløshed i kraft af en ny social kontekst også bliver en sociologisk ny form for arbejdsløshed. Arbejdsløshed er naturligvis stadigvæk den begivenhed, der består i at miste et lønarbejde, og dermed sit forsørgelsesgrundlag, men som et socialt fænomen eller problem er dens status lige så naturligt afhængig af lønarbejdets plads og betydning i en given social sammenhæng.³⁰

Generaliseringen af lønarbejdet går hånd i hånd med opbygningen af velfærdsstaterne. Den sociale status der tilskrives lønarbejdet er en afgørende

55 % (fra 56,9 % til 71,2 %) af de voksne beboere har været på midlertidig eller varig overførselsindkomst i 2002.

²⁸ Om krisen for den keynesianske velfærdsstat, jf: Bob Jessop: *Globalisering og interaktiv styring*, Roskilde Universitetsforlag 2000, oversat af Carsten Jensen og Linda Taudal. Jacob Torfing: 'Towards a Shumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform', i *Economy and Society*, vol.28, nr. 3, 1999. Det skal også nævnes, at Keynes eksperten Jesper Jespersen betegner det som misvisende, sågar et misbrug, at knytte Keynes direkte til efterkrigstidens velfærdsstater, se *Økonomi og virkelighed*, Fremad 1996, s. 160 & 162.

²⁹ I perioden, som jeg her fokuserer, på fra midt i 70'erne til midt i 90'erne følger den registrerede arbejdsløshed i EF/EU udviklingen i Danmark. I 1995 findes der ikke mindre end 18 millioner registrerede arbejdsløse i EU svarende til 11 %. Hvis den potentielle arbejdsstyrke i Danmark udgør godt 2,5 millioner, svarer den registrerede arbejdsløshed i EU til at mere end 7 lande af Danmarks størrelse lå hen som rene arbejdsløshedsområder, dvs. områder med 100 % registreret arbejdsløshed. I dette tankeeksperiment er der ikke tale om byområder eller ghettoer, men snarere om reservater eller zoner for social dumping af de overflødige - og hvem ved?

³⁰ Fremkomsten af arbejdsløshedskasser for selvstændige er ingen modsætning, men endnu en bekræftelse af lønarbejdets generalisering.

bestanddel af klassesamfundets forandring til et lønmodtagersamfund, og den udtrykker et historisk kompromis mellem det sociale og det økonomiske og udviklingen af en ny solidaritetsform, der er kendetegnet ved at være fri sat det personlige formynderi og lokale og stedlige bindinger. Den nye solidaritetsform er således med sine fejl og mangler grundlæggende succes historien om udviklingen af en tidssvarende solidaritetsform til et højt differentieret og individualiseret post-industrielt samfund.³¹ Den nye arbejdsløshed er i første omgang en trussel mod lønarbejdet, og derfor også en trussel mod den solidaritetsform og det kompromis mellem det økonomiske og det sociale som lønmodtagersamfundet hviler på.

I sin egenskab af den centrale sociale integrationsmekanisme handler lønarbejdet ikke alene om at blive lønnet for en given aktivitet, det handler i mindst lige så høj grad om samtidige anerkendelse af den pågældende aktivitets sociale nyttighed. Lønarbejdet handler både om forsørgelse og om deltagelse. For lønmodtagersamfundets overvældende flertal i den erhvervsaktive aldersgruppe handler lønarbejdet både om det økonomiske og det sociale medborgerskab. Arbejdsløshed handler ikke kun om bortfaldet af et forsørgelsesgrundlag, men også og måske endnu alvorligere om et tab af social anerkendelse og socialt medborgerskab, der forhindrer de ramte i at deltage i den største og mest betydningsfulde del af det sociale liv for personer i den erhvervsaktive alder.

Den genkomne og vedvarende store arbejdsløshed og det tilsvarende ekstra store antal personer på overførselsindkomster betegner destabilisering af samfundets centrale integrationsmekanisme. Det er i denne betydning at arbejdsløshedens genkomst midt i 1970'erne udløser en social krise for velfærdssamfundet, hvis omfang er proportional med lønarbejdets vægt blandt den sociale integrations forskellige mekanismer.

”Die Industriegesellschaft ist auch ausserhalb der Arbeit in der Schematik ihres Lebens, in ihren Freuden und Leiden, in ihrem Begriff von Leistung, in ihrer Rechtfertigung von Ungleichheit, in ihrem Sozialrecht, in ihrer

³¹ Indførelsen i Frankrig (ved lov) i 1936 af betalt ferie (to uger), og den pludselige opdukken af helt almindelige mennesker ”les congés” ved badestederne i sommeren 1936 er en af de essentielle manifestationer af denne udvikling.

Machtbalance, in ihrer Politik und Kultur durch und durch eine Erwerbsarbeitsgesellschaft. Wenn ihr ein Systemwandel der Erwerbsarbeit bevorsteht, dann steht ihr ein Gesellschaftswandel bevor.”³²

³²
222.

Ulrich Beck: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp 1986, s.

Det nye sociale spørgsmål

Arbejdsløsheden som en social begivenhed og med den faktiske uformåenhed med at genskabe den fulde beskæftigelse, fører til at man i fransk samfundsvidenskab begynder at tale om det nye sociale spørgsmål³³

'Det nye' i det sociale spørgsmål får så at sige sine samfundsvidenskabelige akkreditiver med Alain Touraines artikel *Face à l'exclusion* fra 1991. Touraine beskriver heri hvorledes det sociale spørgsmål har ændret karakter fra det traditionelle fattigdoms problems oppe-nede perspektiv til i dag i højere grad at være præget af den sociale eksklusions horisontale inde-ude perspektiv:

"Vi gennemlever i denne tid overgangen fra et vertikalt samfund, som vi har fået for vane at benævne et klassesamfund med mennesker oppe og mennesker nede, til et horisontalt samfund, hvor det vigtige er at vide om man befinder sig i centrum eller i periferien. Tidligere var de mennesker der var placeret nede dybt overbeviste om at de kunne omstyrte samfundet i navn af en anden model, /.../ i dag handler det ikke længere om at være "up or down" men om "in or out" ; de der ikke er inde vil være det, ellers befinder de sig i et socialt tomrum. Der findes ikke længer en alternativ model, hvilket ændrer alt."³⁴

At det traditionelle fattigdomsproblem glider i baggrunden til fordel for en problemstilling om social eksklusion betyder dog ikke at fattigdom i traditionel økonomisk forstand ikke længere findes, men snarere at den er blevet en del af problematikken om social eksklusion.

³³ Pierre Rosanvallon : *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil 1995. "Den kendsgerning, at velfærdsstatens krise, diagnosticeret siden slutningen af 1970'erne, har ændret natur, er et vidnesbyrd herom. Krisen er indtrådt i en ny fase siden begyndelsen af 1990'erne. Udover de smertelige finansielle problemer og redskabernes stadig tyngende utilstrækkelighed er det solidaritetens grundlæggende principper og selve begrebet om sociale rettigheder, der på ny er stillet spørgsmål ved. Problemet er i dag af filosofisk art." (s. 7-8, - min oversættelse).

³⁴ Alain Touraine : 'Face à l'exclusion' i *Esprit* nr. 169, février 1991, s. 8 – min oversættelse.

Fra den nye fattigdom til social eksklusion

Sidst i halvfjerdserne og begyndelsen af firserne bliver fattigdoms temaet igen aktuelt både i den offentlige og i den samfundsvidenskabelige debat. I Danmark virker det i første omgang overraskende og provokerende fordi fattigdom allerede blev betragtet som historisk fænomen.³⁵ Velfærdsstaten handlede ikke mere om at udrydde fattigdom, den havde så at sige nået et højere udviklingstrin, hvor det nu drejede sig at om sikre de sociale betingelser for menneskers selvstændige udvikling.

Bistandsloven fra 1976 vidner om denne overskudssituation, hvor det var lykkedes at skabe en grundlæggende sammenhæng mellem det økonomiske og det sociale, således at sociale problemer i egentlig forstand blev marginale problemer. Arbejdsløsheden fra midt i halvfjerdserne ændrer imidlertid præmisserne for velfærdsstaten. Bistandsloven bliver således i sig selv et paradoks, fordi den vedtages på et tidspunkt, hvor dens præmisser ikke længere er gyldige.³⁶

”Fremkomsten af nye institutioner og den ekstraordinære vækst i løbet af de Tredive Glorøse [år] skaber den opfattelse, at fattigdomsspørgsmålet definitivt er løst. Det er nødvendigt, at fattigdommen igen bliver synlig i det sociale landskab i slutningen af det 20. århundrede, før man opdager, og i kraft af de former som fattigdommen antager, og de attituder som den fremkalder, at det 19. århundrede endnu ikke er afgået ved døden.”³⁷

³⁵ Om den nye fattigdom i 80'erne: John Andersen & Jørgen Elm Larsen: *Fattigdom i velfærdsstaten*, Samfundslitteratur 1989. Man finder en parallel diskussion i Frankrig: "Ideen om den "nye fattigdom", der dukkede op i firserne henviser til strukturelle forandringer /.../ Den er også udtryk for et kollektivt ubehag og for en dybtgående krise, der angriber samfundets sammenhængskraft." Serge Paugam: *La société française et ses pauvres*, PUF, Paris 1993, s. 65 – min oversættelse.

³⁶ Bistandsloven fra 1976 vidner om et samfund med både et økonomisk og et moralsk overskud i forhold til sociale problemer. Forholdet mellem bistandsloven og 90'ernes social reform er sigende for den politiske udvikling i de to årtier. Det handler om to centrale lovkomplekser under socialdemokratisk ledede regeringer, og belyses forholdet mellem de to lovgivninger ved at inddrage de socialdemokratiske arbejds- og principprogrammer (*Tryghed, lighed og trivsel*, Principprogram 1977. *På menneskets vilkår*, Arbejdsprogram 1988. *Det ny århundrede*, Principprogram 1992), møder man en konkret illustration af neolibérale og neokonservative ideers succes i denne periode. En illustration der bliver så meget mere eksemplarisk, som det handler om socialdemokratiets forsøg på at udforme et nyt og tidssvarende socialdemokratisk projekt. Se hertil: Merete Jørgensen, *Sociale forestillinger i forandring – en analyse af et socialpolitisk skift*, specialeafhandling, Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter 2002.

³⁷ André Gueslin : *Gens pauvres. Pauvres gens – dans la France du XIX siècle*, Aubier, Paris 1998, s. 10-11- min oversættelse.

Den nye fattigdom virker som nævnt i første omgang også som en provokation, og den giver således også anledning til en anden læsning, hvor det ikke handler om fattigdom i traditionel materiel forstand, men derimod om fattigdom i en helt ny social forstand. De fattige mangler ikke materielle goder, men sociale goder. De nye fattige er fattige på sociale relationer, de er isolerede og ensomme, de er *ude*, og det kan være et lige så alvorligt et personligt og socialt problem, som tidligere perioders materielle fattigdom. Hvor den første læsning betoner en materiel nød, fremhæver den anden læsning den sociale isolation

Den nye fattigdom fører således alligevel tilbage til en grundlæggende modsætning i et liberalt demokrati, der stadig er gyldig i det nye årtusinde.

Den nye fattigdom fører til fornyet opmærksomhed overfor tendenser til en fornyet polarisering af samfundet. I Danmark begynder man at tale om A&B holdet og om 2/3 samfundet, og i begge tilfælde handler det om at visse grupper af medborgere marginaliseres og bliver skilt ud fra det "velfungerende" samfund. I Frankrig vækker René Lenoirs bog fra 1974 *De udstødte. En ud af ti franskmænd* på ny stor opmærksomhed. R. Lenoir beskæftiger sig heri med de forskellige former for sociale handicap.³⁸ Men med arbejdsløshed som et vedvarende samfundsfænomen og med fremkosten af kategorien langtidsarbejdsløse udvides antallet af mennesker og grupper, der risikerer at blive ofre for social eksklusion. Fænomenet social eksklusion bliver en bestanddel af både det danske og franske "velfærdssamfund", og tilsvarende bliver begrebet social eksklusion en anerkendt del af den social- og velfærdspolitiske diskussion.³⁹

Kritikken af begrebet social eksklusion

Kritikken af begrebet social eksklusion påpeger fra begyndelsen, at det mildest talt er uklart, hvad der egentlig skal forstås ved begrebet social eksklusion? Hvornår er man

³⁸ René Lenoir : *Les Exclus. Un français sur dix*, Seuil, 1974. R. Lenoir anvender kategorien "socialt utilpassede", der angiveligt vedrører mellem 3 og 4 millioner mennesker. Som Robert Castel har understreget, er det socialt utilpassede eller det sociale handicap ikke defineret som traditionelle fysiske og psykiske handicap, men indkredser derimod en restbefolkning, der bestemmes rent negativt ved at fraregnes i forhold til det moderne samfunds nye krav, der i øvrigt ikke defineres. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, s. 421. Om René Lenoirs bogs betydning i den franske såvel mediemæssige, som den politisk-administrative og den videnskabelige debat, se Serge Paugam: 'La constitution d'un paradigme' i Serge Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996.

³⁹ Socialministeriet: *Socialt udstødte – et fælles ansvar*, Socialministeriet 1994.

socialt ekskluderet, hvor mange socialt ekskluderede personer findes der, hvordan måler man i givet fald fænomenets udbredelse? Michel Messu har på denne baggrund karakteriseret social eksklusion som et kuffertbegreb, og mere sarkastisk kan det næppe blive i en videnskabelig sammenhæng.⁴⁰

Social eksklusion er et historisk fænomen, og det er lige så gammelt som samfundet og dets med-borgere, al den stund at ethvert samfund defineres af grænsen til det, der ikke tilhører det givne samfund, og altså til det der ekskluderes herfra. Den fredløse, som ikke alene stod uden for samfundet, men som desuden havde mistet sin retsbeskyttelse er måske den mest radikale form for socialt eksklusion. Den katolske kirkes ekskommunikation er endnu en anden form for direkte og radikal social eksklusion. Menneskenes historie savner altså ikke eksempler på social eksklusion.

For Jacques Donzelot er den nye form for social eksklusion og den tilsvarende fornyede interesse for begrebet social eksklusion udtryk for et nyt forhold mellem social integration og social eksklusion. Tidligere fungerede social eksklusion som en trussel og en sanktion over for grupper og individer, der ikke efterlevede samfundets normer og regler. Social eksklusion fungerede derfor også som løftestang for den disciplinering eller tilpasning, som den sociale integration forudsætter i ethvert samfund. Adgangen til samfundets goder er så at sige "guleroden", hvor truslen om social eksklusion er "pysken", for at individet accepterer at underlægge sig integrationens nødvendige disciplinering.⁴¹

⁴⁰ Michel Messu: *La société protectrice. Le cas des banlieues sensibles*, CNRS Editions, 1997. s. 95. M. Messu taler retteligen om "kuffert-ord" og ikke kuffertbegreb – ingen ved hvad kufferten indeholder og det står enhver frit for at pakke sin egen eksklusionskuffert. "Den sociale eksklusion er ikke et sociologisk begreb /.../ I stedet har vi at gøre med en metaforisk og mystificerende brug af en flertydig ide, der får tilslutning på grund af dets sentimentalske moralske suggestionskraft". *Ibid.* s. 56 – min oversættelse.

For Alain Bertho er social eksklusion heller ikke et videnskabeligt begreb, men derimod et politisk-administrativt begreb: "Fattigdom, lidelse, kriminalitet, epidemien af "at være på røven" [la mal-foutance], ifølge udtrykket fra det tværfaglige team, der gennem flere år stod for en undersøgelse af kvarteret Franc-Moisin, er objekter for erkendelse. Ikke den sociale eksklusion. Det var en af konklusionerne ved kollogiet "Eksklusion og uddannelse" ved universitetet Paris VIII i september 1994. /.../ Den sociale eksklusion er fattigdommen, uligheden og den sociale segregering set fra institutionens side, fra Statens side, fra ordens side, fra en om det sociale liv formodet urørlig norms side. Den sociale eksklusion er den sociale dominans og uligheden i dens mest himmelråbende former, læst som en patologi, som en uorden der skal formindskes. I en sådan logik er den syge der først skal helbredes og underlægges normerne og ikke samfundet, der skal gentænke sine egne normer." Alain Bertho: *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute 1997, s. 69 -70 – mine oversættelser.

⁴¹ Jf. Jacques Donzelot: *La Police des familles*, Minuit, Paris 1977.

"Med det postindustrielle samfund får den sociale eksklusion en ny betydning. Den er ikke længere et redskab for integrationen, men derimod, og samtidig med at den rammer nye grupper, et vidnesbyrd om integrationens nederlag"⁴²

Med den sociale krise fra midt i 70'erne kommer den gamle integrationsmodel under et voldsomt pres. Den tidligere sammenhæng mellem disciplinering og integration er under nedbrydning, fordi den disciplinering, som den sociale integration fordrer, ikke længere principielt garanterer adgangen til samfundets goder.

Den sociale krise har frembragt et nyt samfundsmæssigt fænomen, der følger et nyt element til sammenhængen mellem disciplinering og integration. Disciplineringen sikrer stadigvæk den sociale integration, men denne er ikke længere ensbetydende med en faktisk social inklusion. Den sociale eksklusion er navnet på dette nye fænomen, der adskiller integration og inklusion, og som indebærer at ikke enhver potentiel medborger inkluderes i samfundet. Den sociale eksklusion er altså i højere grad navnet på en samfundsmæssig polariserings- og marginaliseringsproces, end den er navnet på og begrebet for en ny social situation.

Som en betegnelse for en ny samfundsmæssig proces kritiseres begrebet social eksklusion for snarere at fokusere på resultatet end på selve processen. Som det understreges med *inde-ude* metaforen lægger begrebet social eksklusion op til at forstå samfundet som to adskilte dele. På samme måde indebærer udtryk som 'A&B holdet' og '2/3 dels samfundet' en forestilling om et indenfor som det egentlige og velfungerende samfund i modsætning til et udenfor som noget rent negativt, der alene er bestemt af tab, og som måske end ikke fortjener betegnelsen samfund, og som væsentlig fungerer som en identitetsgivende forskel for det angiveligt egentlige samfund.

Det kritisable herved består for det første i at begrebet social eksklusion tenderer mod at placere det sociale problem social eksklusion udenfor det egentlige og velfungerende samfund. Begrebet tenderer derved også til at placere årsagen til problemet udenfor samfundet. Det er de socialt ekskluderede selv, individer og grupper, der er problemet, og dermed forveksles resultatet af den sociale eksklusion med dens

⁴² Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: *L'État animateur*, Esprit, Paris 1994, s. 21 – min oversættelse.

årsag. For det andet tenderer begrebet herved desuden mod at udgrænse sit vigtigste aspekt, nemlig at begrebet grundlæggende betegner en social proces, der frem for alt foregår indenfor det egentlige, velfungerende og inkluderende samfund. I et videnskabeligt perspektiv betegner begrebet en social proces, der er virksom i hele samfundet.

Som en proces der angår hele samfundet, handler social eksklusion om grupper og individers tilknytning til samfundet. Begrebet handler om det sociale bånd og sammenhængskraften i et givet samfund, og med sin rent negative bestemmelse handler social eksklusion om tab af tilknytning, om svækkelse af det sociale bånd og dermed sammenhængskraften i samfundet. Processen social eksklusion vedrører således det gradvise tab af tilknytning til samfundet, hvis radikale ekstrem er det fuldstændige tab af tilknytning.

"Begrebet social eksklusion har udviklet sig meget siden dets fremkomst i tresserne. Det forbliver stadigvæk relativt upræcist på trods af de præcise betydninger, som institutioner for social indsats og visse forskere forsøger at give det. De personer, der henviser til begrebet for at tænke virkeligheden eller for at give mening til deres indsats, er blevet stadigt flere. Det drejer sig i dag frem for alt om et samfundsmæssigt paradigme, det vil sige en mængde af repræsentationer af den sociale orden, der er tilstrækkelig overensstemmende og stabile over tid til på niveauet for samfundet i sin helhed at give anledning til en refleksion over dets grundlag og dets reguleringsmåder."⁴³

Désaffiliation

Robert Castel har foreslået at udskifte begrebet social eksklusion med begrebet désaffiliation, der direkte oversat betyder af-tilknytning.⁴⁴ Med dette begreb vil R.

⁴³ Serge Paugam : 'La constitution d'un paradigme' i S. Paugam (dir.) : *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris 1996 s. 16 – min oversættelse.

⁴⁴ Robert Castel : 'De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle' i J. Donzelot (red.) : *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Esprit 1991. I en dansk sammenhæng kan man med en vis ret hævde, at man frem for social eksklusion i højere grad anvender begreberne marginalisering og polarisering for processen og modsat af det ovenstående

Castel fokusere på de samfundsmæssige processer, der i værste fald kan lede frem situationer af social eksklusion. Désaffiliation (af-tilknytning) handler således om hele processen fra den første til den sidste nedbrydning af individer og grupper sociale tilhørsforhold.

Med blandt andre R. Castel har jeg ovenfor argumenteret for, at lønarbejdet er samfundets centrale integrationsmekanisme. Det betød som nævnt ikke at social integration kunne reduceres til arbejdsmarkedsintegration, men at andre former for social integration blev vektoriseret af lønarbejdet. Betragter vi social integration under denne synsvinkel består den således af to hovedakser, hvor den ene akse angiver graden af tilknytning til arbejdsmarkedet og den anden akse angiver graden af integration gennem andre former for tilknytning til samfundet.

Kombinationen af de to akser optegner forskellige områder af det sociale rum alt efter den grad af sammenhæng, som de sikrer.

”Forsimplet får vi: at befinde sig i *integrationsområdet* betyder, at man råder over garantier for et fast arbejde, og at man er i stand til at mobilisere en stærk relationel støtte; *sårbarhedsområdet* forbinder en usikkerhed omkring arbejdet og en relationel skrøbelighed; *désaffiliationsområdet* forener manglen på arbejde med social isolering.”⁴⁵

Tilsvarende optegner den situation, hvor ikke-arbejdet forbindes med en høj placering på akse for andre sociale relationer, *hjelpeområdet*. De fire områder angiver således fire grundformer for social væren/eksistens, der rækker fra autonomi til afhængighed og fra stabilitet til ”maksimal turbulens”.⁴⁶

reserverer begrebet social eksklusion til at betegne de hårdest ramte individer og grupper: de udstødte. Jf. Finn Kenneth Hansen & Henning Hansen, *Polarisering i det danske samfund*, CASA 1997. Catharina Juul Kristensen: 'Gensidig integration – ansatser til en teoretisk tilgang til differentieret social integration', i T. J. Hegland (m.fl.): *Sammenbrud eller sammenhold? Nogle udviklingstendenser for velfærdssamfundet*, Akademisk Forlag 1997.

⁴⁵ Robert Castel : *Ibid.*: s. 148.

⁴⁶ Denne meget enkle model er lavet ud fra situation under l’Ancien Régime (monarkierne op til 1789 revolutionen), hvor vagabonden repræsenterede den ekstreme grænse for désaffiliations processen, og hvor processen er kendetegnet ved to dimensioner. Vagabonden repræsenterer både et brud med produktionens orden og en isolering i forhold til den ”socio-familære” orden. Castel understreger at: ”den ekstraordinære kompleksitet af ”social politikkerne” under l’Ancien Regime ikke kan reduceres til denne fortolkning/model, men alene at en sådan optik [grille de lecture] er et gennemgående træk, der giver dem en samlet forståelighed. Jeg foregiver heller ikke, at de aktuelle politikker gentager denne

Désaffiliation (af-tilknytning) som en samfundsmæssig proces angår begge akser i skemaet, og i begge tilfælde handler det om en svækkelse af de forskellige former for tilknytning til samfundet, hvis yderste konsekvens er en social eksklusion forstået som tabet af enhver social tilknytning – ophøret af social væren, af væren overhovedet.

Social eksklusion bliver et anerkendt socialt problem i det øjeblik effekterne af (désaffiliations) processen bliver tilpas tydelige i samfundet, og det vil sige når medierne begynder at interessere sig for sagen. Men det centrale ved R. Castels kritik af begrebet social eksklusion består i påpegningen af, at det handler om meget mere end de umiddelbart synlige problemer, og at processen, der resulterer i social eksklusion, i egentlig forstand hører hjemme, arbejder og vedrører hele samfundet.⁴⁷

”Den sociale eksklusion er ikke et fravær af sociale relationer, men en række særlige relationer til samfundet som et hele. Der er ingen udenfor samfundet, men en række positioner hvis relationer med samfundets centrum er mere eller mindre udspændte. /.../ De ”udstødte” er oftest sårbare, der ”hang i en tynd tråd”, der bristede. Men der findes også en cirkulation mellem den sårbare zone og den velintegrerede zone, en destabilisering af stabile situationer, af faglærte arbejdere hvis situation bliver usikker, af vel ansete ledere, der kan blive arbejdsløse. Det er fra samfundets *centrum*, at den chokbølge udgår, som gennemløber hele den sociale struktur.”⁴⁸

Det handler altså om at understrege, at den sociale eksklusion mest opsigtsvækkende manifestationer ikke er det samme som den sociale eksklusion som en samfundsmæssig proces, der som en désaffiliations- (af-tilknytnings-) proces foregår ”indenfor” samfundet. Vil man begribe fænomenet social eksklusion, må man således rette blikket mod det inkluderende samfund.

problematisering, men at de spiller med denne sokkel og modulerer dens transformation. Jeg hævder altså at et sådant skema, hvis konstruktion forudsatte en historisk omvej, er i stand til at kaste lys over det, der sker i dag.” R. Castel: *Ibid.*: s. 149.

⁴⁷ Iver Hornemann Møller har benyttet den sigende titel: *Samfundet polariseres. Det begynder på arbejdsmarkedet, fortsætter i socialpolitikken og slutter i det civile samfund*. Pointen her er at processen også kan begynde i det civile samfund, fortsætte på arbejdsmarkedet, i det sociale system, og tilbage til i civilsamfundet. Processen er i snarere cirkulær end den er lineær.

⁴⁸ Robert Castel: *Les métamorphoses de la question sociale*, s. 442-443.

De udstødte, de overtallige og de ubrugelige normale

Udtrykket det nye sociale spørgsmål henviser til, at ophøret af de Tredive Gyldne år, bruddet med den fulde beskæftigelse og den følgende krise for velfærdsstaten ikke alene fører til en forværring af den sociale situation, men desuden til en forandring af det sociale spørgsmål selv. Det nye består altså ikke blot i en kvantitativ forandring, men også i en kvalitativ forandring, der bliver så meget desto vigtigere, som den sætter en række nye betingelser for det sociale spørgsmål og for den offentlige og private indsats heroverfor.⁴⁹

Det nye sociale spørgsmål refererer til en kvalitativ ny situation, der ifølge Robert Castel og set udfra lønarbejdet grundlæggende manifesterer sig på tre måder.

For det første drejer det sig om en generel svækkelse af lønarbejdets status, af sikkerheden i ansættelsen, hvor det faste arbejde ikke er helt så fast som tidligere. Det handler her om forandringer, der især truer de velintegrerede dele af arbejderklassen og middelklassen, der er således at tale om en form for destabilisering af samfundets centrale stabile element.

Den anden specifikke manifestation handler om udbredelsen af usikre og tvivlsomme sociale livssituationer ("l'installation dans la précarité"). Det handler om den gruppe af mennesker der ikke får et fast fodfæste på arbejdsmarkedet, men som skifter mellem perioder af ledighed og perioder med forskellige forme for midlertidig beskæftigelse. I Frankrig taler man om "den faste midlertidige ansatte" ("l'intérimaire permanent"). I Danmark har Iver Horneman Møller tilsvarende foreslået begrebet *periferi*-arbejdskraft som modsætning til arbejdsmarkedets *kerne*-arbejdskraft. R. Castel fremhæver at: "Det er et af de sociale svar, der gives på kravet om fleksibilitet." Udbredelsen af usikre og tvivlsomme livssituationer påvirker især de yngre generationer, der er på vej ind på arbejdsmarkedet og som frygter for deres fremtid, for at disse usikre og tvivlsomme livssituationer bliver en egentlig skæbne, og som i egentlig forstand handler om at de risikerer at fratages muligheden for en fremtid som de selv kan

⁴⁹ Herunder hører 90'ernes Social- arbejdsmarkedsreform i Danmark og indførelsen i 1988 af RMI (Revenu Minimum d'Insertion), og naturligvis ikke mindst bypolitikken i begge lande. Blandt de mange eksempler på private indsatser i Frankrig kan man nævne Les Resto du Coeur, der blev oprettet på initiativ af komikeren og meget andet Coluche, og ikke mindst at nyligt afdøde Abbé Pièrre igen i 80'erne

udforme. Alternativet er en "tilfældighedens kultur" og en meget gammel model, hvor man lever fra dag til dag, og som får R. Castel til at tale om neopauperisme - med henvisning til det 19. århundrede.

Den tredje manifestation af det nye sociale spørgsmål handler om underskuddet af pladser i den sociale struktur eller med Durkheim i den sociale arbejdsdeling, det vil sige positioner, som bliver offentligt anerkendt for at være socialt nyttige.

"Det virker som om at vores type samfund med overraskelse opdagede tilstedeværelsen i sin midte af en befolkningsprofil som man troede hørte historien til, de "unyttige i verden" ["unyttige for verden"], der opholder sig der uden virkelig at høre til der. De indtager en position som overtallige, en flydende situation i en form for socialt ingenmandsland. /.../

Denne sociale unyttighed dequalificerer dem også på det civile og det politiske plan. Til forskel fra de underordnede grupper i det industrielle samfund, der blev udbyttet, men som var uundværlige, kan de ikke påvirke udviklingens gang. Man kunne undre sig over at en katastrofe som 3,5 million arbejdsløse ikke resulterer i nogen social bevægelse [mobilisering] af betydning. /.../ Det er selve de overtalliges eksistens, der udgør et problem. De kan vanskeligt [regnes med] for det de er, fordi deres kvalifikation er negativ – unyttighed. /.../ Kampen forudsætter eksistensen af et kollektiv og et projekt for fremtiden. De unyttige i verden har valget mellem resignationen og den sporadiske vold, der som oftest er selvdestruktiv."⁵⁰

bliver aktuel i offentligheden. I Danmark er det karakteristisk at der kommer et nyt fokus på det frivillige sociale arbejde i løbet af (80'erne eller 90'erne ?).

⁵⁰ Robert Castel: *Les métamorphoses de la question sociale*, s. 412-413. Urolighederne i fransk forstæder i efteråret 2005 er et meget markant udtryk for denne tredje manifestation af det nye sociale spørgsmål, og det seneste af denne type uroligheder, der første gang fandt sted i begyndelsen af firserne! Heroverfor, og som udtryk for det nye sociale spørgsmål første og anden manifestationer, står de store protester i foråret 2006 mod regeringens lov vedrørende CPE (contrat première embauche / første ansættelses kontrakt) blev i modsætning til urolighederne i forstæderne tilskrevet middelklassens unge og deres bekymring for fremtiden, som det blev udtrykt i alternative oversættelser af forkortelsen CPE, som for eksempel Contrat Précarité Eternelle. Kampen mod CPE loven blev en ren succes, der endte med at loven blev ophævet.

Temaet og diskussionerne omkring den sociale eksklusion illustrerer at det nye sociale spørgsmål ikke alene handler om sociale problemer, men om at det sociale selv er blevet problemet. Samfundet har så at sige mistet sin evidens, det er ikke længere en præmis der giver sig selv. Samfundets sociale sammenhæng er blevet selve problemet, og det sociale er blevet et fænomen, der først skal produceres.

"Men når en voksende del af samfundet befinder sig udenfor fordelingen af opgaver, frataget det arbejde som forsyner individerne med en egen identitet og en følelse af at være til nytte, bryder alle de funktioner, der sigter på at forbinde individerne med resten af samfundet, bogstaveligt talt sammen i kraft af, at deres betydning vendes på hovedet. Boligen bliver, når den ikke er andet end dét, til et fængsel; skolen en pasningsordning; politiet en provokation; retssystemet en form for stigmatisering, arbejdsformidlingerne en forklædt velgørenhed... Man kan ikke knytte individer til samfundet, hvis de ikke råder over midlerne til at opbygge deres egen identitet. Eller, det forudsætter i det mindste, at man omdefinierer statens opgave. Den kan ikke længere blot være at regulere et produktions-samfund. Staten bør blive subjektet for en *produktion af samfundet*." ⁵¹

⁵¹ Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: *L'État animateur*, Esprit, Paris 1994, s. 25 – min oversættelse.

Det urbane spørgsmål

De temaer jeg har diskuteret ovenfor må naturligvis også sætte deres præg på det urbane miljø. Der er tale om problemstillinger og problemer der hovedsageligt udspiller sig indenfor en urban ramme. Når jeg har valgt at diskutere temaerne uafhængigt af deres urbane ramme, ligger der heri allerede den påstand, at temaerne ikke finder deres begrundelser i byen selv. De sociale forandringer udspiller sig i det urbane, men de kan ikke reduceres til eller begrundes af det urbane selv.

Til gengæld rejser de sociale forandringer et tilsvarende nyt urbant spørgsmål, som ikke alene drejer sig, om hvorledes det urbane omformes af det sociale, men også om hvorledes det urbane giver disse sociale forandringer en i tid og rum konkret form. Og da det sociale form ikke blot er en ren ydre kosmetisk omstændighed, er der også tale om en indholdsmæssig påvirkning og udformning af det sociale og det nye sociale spørgsmål. Pointen er at man ikke kan adskille det sociale og det urbane. Sociale forandringer er ikke alene altid situeret i tid, de er ligeledes altid placeret i rummet.

Byen og sociologien

Sociologien er ikke i sit udgangspunkt en bysociologi, men spørgsmålet om forholdet mellem det sociale og det urbane/rummet er lige så gammelt som sociologien selv, og byen er således baggrunden for et af sociologiens klassiske temaer. F. Tönnies' og E. Durkheim's klassiske oppositioner mellem *Gemeinschaft* og *Gesellschaft* og mellem mekanisk og organisk solidaritet henviser til forandringerne i forbindelse med industrialismens gennembrud og dermed til industribyens opståen. Den nye tid betød en opløsning af traditionelle socialitetsformer og deres stedbundethed til fordel for den "vilde" urbanisering som fulgte med industrialiseringen. De sociale forandringer i forbindelse hermed er på godt og ondt ofte blevet beskrevet såvel litterært som videnskabeligt. En illustration af den nye urbanisering som frisættelse og frihed finder man i G. Simmel's klassiske, og altid citerede, *flanør*, der forsvarer sig mod den nye bys mangfoldige og kaotiske sanseindtryk med den nye tids blaserthed, og som ofte bliver fremhævet som den første egentlige sociologiske analyse af det moderne individ, og det vil netop sige det moderne urbane individ. De sociale problemer, og pauperismen som

det 19. århundredes sociale spørgsmål, bliver uden omsvøb beskrevet i F. Engels klassiker *Om boligspørgsmålet*.

Sociologiens opståen er altså knyttet til det moderne sociale spørgsmål, som det bliver inkarneret i proletariats skæbne i det nittende århundrede, og det vil sige til spørgsmålet om den nye sociale orden og de nye sociale problemer, der er knyttet til industrialismens urbanisering.¹ Når byen eller rummet ikke spiller en mere fremtrædende rolle i sociologiens første tid, skyldes det i Frankrig blandt andet det nye fags kamp for sin videnskabelige selvstændighed, og dermed nødvendigheden af at markere sin særegenhed i forhold til de tilgrænsende etablerede videnskabelige discipliner. I forhold til geografi bliver det vigtigt, at sociologiens objekt ikke lader sig reducere til stedet.²

Først med Chicago-skolen taler man i dag om en egentlig bysociologi, men dels er der snarere tale om en mere generel sociologi, der skaber grundlaget for den gren af amerikansk sociologi, der går under navnet symbolsk interaktionisme. Og dels handler den klassiske Chicago skole bysociologi mindre om byen og i højere grad om spørgsmålet om sameksistensen mellem kulturelt og socialt forskellige grupper i det samme byrum. Det sociale bliver altså stadigvæk prioriteret i forhold til det urbane sted- og rum aspekter.

I Europa får bysociologien sin storhedstid med den marxistisk inspirerede bysociologi i 60'erne og 70'erne, der har sit udspring i fransk sociologi. Henri Lefebvre og Manuel Castells betegner de to vigtigste teoretiske positioner i denne bysociologi, der ikke mindst er en kritik af velfærdsbyen. I Danmark tegnes den nye bysociologi især af Leif Thomsen og Birte Bech Jørgensen.³ Den nye bysociologi er således samtidig med 60'erne og 70'ernes mange nye sociale bevægelser, og den bliver en del af den generelle kritik af velfærdssamfundet, som ungdomsoprøret symboliserer. Blandt de nye sociale bevægelser bør man i denne sammenhæng fremhæve slumstormerne og beboeraktionerne. Protesterne mod saneringen og byfornyelsen på Nørrebro når deres

¹ Laurent Mucchielli: *La découverte du social*, La Découverte, Paris 1998.

² I forhold til geografien vinder sociologien sin anerkendelse gennem sine konkrete analyser og demonstrationer af forholdet mellem det sociale og det sted. I en dansk sammenhæng er det interessant at et af de vigtigste indlæg i denne diskussion er Marcel Mauss analyse fra 1904 af eskimokulturen i Grønland. Selv hvor stedet har den største betydning kan sociale fænomener kun begribes som sociale fænomener. Jf. Marcel Mauss : 'Essai sur les variations saisonnières des sociétés Eskimos. Etude de morphologie sociale' (1904) genoptrykt i Marcel Mauss : *Sociologie et anthropologie*, PUF 1989 (1950).

³ Birte Bech Jørgensen & Leif Thomsen: *Hverdagslivet i en forstad*, Munksgaard 1978. Leif Thomsen: *Den autoritære by*, Akademisk Forlag 1981.

højdepunkt i kampen om byggeren i 1980, der bliver en vigtig del af baggrunden for byfornyelsesloven fra 1983, som sætter borgerinddragelse på den bypolitiske dagsorden. Christiania er naturligvis et andet berømt eksempel på modsætningen mellem det etablerede velfærdssamfund og de nye sociale bevægelser, og et eksempel der bliver kendt langt ud over landets egne grænser.⁴

I Frankrig har historien om kvarteret Alma Gare i Roubaix opnået en mytologisk status som repræsentant for mange af tidens nye og alternative tanker og ideer. Alma Gare repræsenterer både dialogen og modsætningen mellem det etablerede og de nye sociale bevægelser, og stedet bliver et veritabelt symbol for nærdemokrati, selvforvaltning, lokal- og civilsamfund.⁵

Velfærdsstatens sociale krise falder sammen med en svækkelse af flere af de nye sociale bevægelser og med beboeraktionernes stille opløsning. Samtidig mister universitetsmarxismen sin fremtrædende position, og dermed glider også den marxistiske bysociologi ud i mørket.

Siden sidst i 80'erne har bysociologien været genstand for en fornyet videnskabelig opmærksomhed, der i Danmark markeres af to disputatser af henholdsvis Kirsten Simonsen og Jens Tonboe.⁶ Den voksende interesse for byen som videnskabeligt objekt er ikke alene begrundet i interne fagvidenskabelige forhold, men især i byens egne forandringer og i byens ændrede samfundsmæssige position.⁷

Den postindustrielle by

Et af de stærkeste symboler på overgangen til det postindustrielle samfund er billederne af forladte industriområder, hvor de gamle bygningers langsomme forfald giver sceneriet et markant spøgelsesagtigt skær.

De i bogstavlig forstand døde områder udtrykker meget direkte to centrale træk ved overgangen til det postindustrielle nemlig både lukningen og udflytningen af virksomheder og arbejdspladser. De to træk er også en væsentlig del af baggrunden for

⁴ Christian Bachmann & Nicole Le Guennec : *Violences Urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Albin Michel 1996, s. 223-224. Endnu i dag følger man i Frankrig Christianias kamp for overlevelse eller for en "værdig" død. Jf. Anne-Françoise Hivert, 'Requiem pour Christiania', i dagbladet *Libération* den 22/11-2006.

⁵ Christian Bachmann & Nicole Le Guennec : *Ibid.*, s. 283-293.

⁶ Kirsten Simonsen: *Byteori og hverdagspraksis*, Akademisk Forlag 1993. Jens Tonboe: *Rummets sociologi*, Aalborg Universitetsforlag 1993.

⁷ Som det bl.a. illustreres af antologien *På sporet af byen*, J. Aspen & J. Pløger (red.), Spartacus, Oslo 1997.

den generelle destabilisering af lønarbejdets status, der ligger til grund for det nye sociale spørgsmål.

Den postindustrielle by er således på en gang præget af de nye sociale problemer, der følger af det nye sociale spørgsmål, og af den nye dynamik, der følger af internationaliseringen, og som ikke alene handler om økonomi, men lige så vel om kulturelle, sociale og politiske forhold.⁸

Den voksende internationalisering indebærer at nationalstaternes muligheder for at styre de nationale økonomier og territorier bliver tilsvarende mindre. Internationaliseringen medfører således en svækkelse af det nationalstatslige niveau til fordel for internationale institutioner, og til fordel for en regionalisering indenfor og på tværs af de gamle nationalstater. Internationaliseringen giver ligeledes byerne en ny status både på det nationale, det regionale og det globale niveau. Byerne får nye muligheder og nye opgaver, og de optræder i stigende grad som selvstændige aktører nationalt som internationalt.⁹ Byerne udfylder bedre end de gamle nationalstater rollen som internationaliseringens nødvendige stedbundne fundament.¹⁰ De urbane centre bliver de nye og nødvendige geografiske fæstningspunkter for det og de globale netværkssamfund.¹¹

⁸ Internationalisering og globalisering er fænomener med en historie, der formodentlig er lige så lang som menneskehedens historie. Det industrielle samfund var således også i forhold til det forudgående samfund karakteriseret ved en langt højere og voksende grad af internationalisering og globalisering, og ikke mindst i forhold til det sociale spørgsmål, der i Europa i den sidste halvdel af det 19. århundrede i vid udstrækning forblev kontrollerbart i kraft af en omfattende immigration til den nye verden.

⁹ Realiseringen af projektet Underværket i Randers i forbindelse med kvarterløftprojektet i Tøjhushaven er et i afhandlingens sammenhæng oplagt eksempel, der understreger at internationaliseringen også udspiller sig på det hverdagsagtige niveau og i det små. Jf.: *Underværket*, bilag 1.

¹⁰ Det gælder ikke blot i økonomisk forstand men og måske mere vidtrækkende i kulturel forstand. Det får stadig større identitetsmæssig betydning, hvilken by eller 'urban-region' mennesker primært hører til i forhold til de gamle nationale og etniske tilhørsforhold. Og i takt med internationaliseringen vil denne identitet få en stadig større betydning. Selv den flydende modernitet har brug for forankringspunkter for ikke blot at forsvinde i sin egen grænseløse flyden-ud.

¹¹ Den nye rolle som internationaliseringen indebærer for byen er behandlet af en lang række teoretikere. Her skal jeg blot nævne Saisa Sassen: *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press 2000; den franske autoritet på området Pierre Veltz: *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, PUF 1996; Bob Jessop: *Globalisering og interaktiv styring*, oversat af Carsten Jensen og Linda Taudal, Roskilde Universitetsforlag 2000. Af danske bidrag vil jeg i afhandlingens sammenhæng nævne: Hans Thor Andersen, Eric Clark, Frank Hansen og John Jørgensen: 'Globalisering og det urbane – mellem vækst og velfærd' i H. Kristensen (red.): *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*, SBI-rapport 312, SBI 1999. Manuel Castells egen historie er i øvrigt et meget sigende udtryk for denne by- og samfundsudvikling. Fra at være en af de ledende bysociologer er M. Castells i dag en af de førende netværkssociologer, jf. Ida Susser (ed.): *The Castells Reader on Cities and Social Theory*, Blackwell, 2002.

Tiden efter anden verdenskrig og de tredive gyldne år fører i Danmark og i Frankrig til en egentlig import af ufaglært arbejdskraft fra lande i den fattige og mindre industrialiserede verden. Den post-industrielle epoke fra midt i halvfjerdserne er derimod kendetegnet ved en eksport af arbejdspladser til den fattige, mindre løntunge og mere profitable del af verden. Men, og som et væsentligt paradoks, fortsætter mennesker herfra at søge mod den velhavende del af verden. Og på trods af de rige landes militæragtige, à la 'Fort Europa', forsøg på at bekæmpe denne på en gang uønskede og uundgåelige del af globaliseringen. Globalisering er også globalisering fra neden.

Eksporten af arbejdspladser bliver i de postindustrielle samfund til et væsentligt element af det nye sociale spørgsmål, der især rammer den ufaglærte del af arbejdsstyrken og dermed den i forvejen socialt dårligst stillede del af befolkningen, og her indenfor rammes indvandrergupper særlig hårdt. De sociale forandringer i overgangen til det post-industrielle samfund sætter ligeledes den industrielle bys struktur og hierarki under et kraftigt pres. Den postindustrielle by arver naturligvis den gamle struktur og hierarkisering af det urbane rum, men den skaber med dette udgangspunkt en ny struktur og et nyt hierarki. Den sociale polarisering, der følger af de sociale forandringer, reflekteres i byens struktur og hierarki i, hvad der er blevet kaldt "the dual city", hvor den nye dynamiske vækstby modstilles de nye socialt belastede byområder.¹²

Jacques Donzelot har udvidet det duale perspektiv med en tredje dimension og har forslået at tale om "la ville à trois vitesses" – "byen med tre hastigheder". De sociale forandringer manifesterer sig i nye former for segregering af byrummet, hvor de nye eliter står overfor en presset middelklasse og socialt underprivilegerede grupper.¹³

¹² De nye sociale problemer der følger med internationaliseringen, den post-industrielle udvikling og byernes nye rolle har ligeledes været genstand for stor opmærksomhed, og således også for de i den forrige note nævnte teoretikere. Her vil jeg desuden tilføje Loïc Wacquant: 'The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications', i *Acta Sociologica* Vol. 39 No. 2 1996 & 'Marginalitet i Storbyerne i det kommende årtusind' i *Social Kritik* nr. 52-53 1997; og fremhæve Saisa Sassens artikel: 'Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims' i *Public Culture* No. 8, 1996 - især for artiklens demonstration af at globalisering nødvendigvis også er globalisering fra neden.

Tesen om "the dual city" skal læses og forstås relationelt. Det handler om en retning for udviklingen, der modificeres af den konkrete kontekst. Modsat læser H.T.Andersen et. al., *op-cit.*, nærmest "the dual city" som et absolut postulat, der fører til en karikatur af tesen, der, som forfatterne dernæst påpeger, ikke er relevant i forhold til København

¹³ J. Donzelot : 'La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification' i *Esprit* mars-avril 2004 – temanummer med (næsten) samme titel.

Gentrificering er et af bysociologiens begreber, der tematiserer forandringerne og det nye hierarki.¹⁴ Gentrificering refererer til det forhold at byområder og kvarterer fra den industrielle by renoveres og bliver til nye attraktive boligområder for den postindustrielle elite – de nye gentiles. Det indre af både København og Paris er næsten klassiske eksempler på gentrificering. Og i dag fremstår Københavns havn som et monument over udviklingen fra den industrielle til den postindustrielle by.

Middelklasse bliver presset både af gentrificeringen og de nye eliter og af de socialt belastede byområder og de socialt underprivilegerede grupper. Boligmarkedet holder den pressede middelklasse væk fra byens centrum, som den i vid udstrækning forlod i tresserne og halvfjerdserne til fordel for forstæderne, hvor det ifølge J. Donzelot især handler om at bevare afstanden til de socialt underprivilegerede grupper og deres boligområder, der inkarnerer den trussel som middelklassen står overfor, og ikke mindst i relation til deres børns fremtid.

I den anden ende af spektret finder vi de socialt belastede byområder, der som en del af det nye urbane hierarki heller ikke blot er den industrielle bys fattige kvarterer - og snarere tværtimod. De gamle fattige kvarterer er typiske gentrificeringsområder, som for eksempel flere af Paris arrondissements og Vesterbro i København. De socialt belastede byområder flytter sig i byrummet.

Fem perioder

Ovenfor har jeg sondret mellem den industrielle og den postindustrielle by. Den industrielle by henviser til en byudvikling gennem mere end hundrede år, og der er selvsagt ikke tale om en lang homogen proces, men om en historie der selv kan periodiseres. I en dansk sammenhæng skelner bysociologen Leif Thomsen således, i hvad han selv betegner som sin grove periodisering, mellem tre (fire) overlappende faser: Den moderne/den industrielle by fra 1860 til 1930, den højmoderne by fra 1920 til 1970 og den postmoderne by fra 1960 og frem. Velfærdsbyen betegner desuden perioden fra 1950 til 1970, og udgør en delvis selvstændig periode som den sidste del af den højmoderne bys periode.¹⁵

¹⁴ Om begrebet gentrificering se kapitel 2 i Anders Munks afhandling *Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer – en undersøgelse af ni københavnske bykvarterer*, SBI-rapport 305, SBI 1998.

¹⁵ Leif Thomsen, *Storbyens epokemonumenter, ruiner, livskræfter og rytmer*, Kactus, Kunstakademiets Arkitektskole, København 1999, s. 75 – 76, og s. 86 (velfærdsbyen). Byens periodisering henviser hos Leif Thomsen til en mere generel social og kulturel periodisering, hvis tre

Periodiseringer generelt og ikke mindst de ovenstående forsøg på at opdele en byudvikling over 150 år i forskellige perioder er frem for alt relative i forhold til deres formål og det udgangspunkt, der ligger til grund for det blik, der periodiserer. I afhandlingens sammenhæng vil jeg derfor foreslå nogle ændringer til Leif Thomsens periodisering. Perioden fra omkring 1850 og frem til udbruddet af anden verdenskrig vil således jeg opdele i tre perioder.

Den første periode, *opbruddets by*, omfatter i Københavns tilfælde årene fra 1850 til 1880 og handler om byens begyndende forandring i mødet med industrialiseringen og den frie markedsøkonomi. I 1850 er København endnu defineret af sine voldanlæg, og den begyndende industrialisering og befolkningstilvækst er helt bogstaveligt klemmt inde mellem fæstningsbyens voldanlæg. De begrænsede udvidelses muligheder radikaliserer byens sociale og sundhedsmæssige problemer, som kulminerer med koleraepidemien i 1853, og på trods af at der året forinden i 1852 blev åbnet for byggeri udenfor voldene. Det varer dog endnu tyve år før det i 1872 beslutes at sløjfe voldanlægget, og først i løbet af 80'erne bliver de sidste dele af voldene faktisk sløjfet. Byggeriet udenfor voldene er i denne periode frem til omkring 1880 af en relativ høj standard og beregnet for byens voksende middelklasse og netop ikke for den ligeledes voksende arbejderklasse, der stadigvæk var henvist til den meget dårlige standard i kvarterer på Christianshavn og i indre by. Opbruddet er ligeledes perioden for en voksende social bevidsthed, for privat velgørenhed, filantropi og ikke at forglemme formynderi.¹⁶ Men det handler ikke kun paternalistisk formynderi, det er også perioden for en spirende arbejderbevægelse og en voksende selvbevidsthed i arbejderklassen, som det illustreres af oprettelsen af Arbejdernes Bygeforening på B&W i 1865, og allerede året efter var der rejsegilde på foreningens første byggeri på Amager. Arbejdernes Bygeforening stod også bag opførelsen af Kartoffelrækkerne (1873-1889) på Østerbro i København, der i dag hører til blandt byens mest eftertragtede kvarterer. Det bør desuden fremhæves

perioder den moderne, højmoderne og postmoderne dækker perioderne 1850 til 1900, 1900 til 1970 og 1970 og frem. *Ibid.* s. 39.

¹⁶ Olaf Lind & Jonas Møller, *FolkeBolig BoligFolk. Politik og praksis i boligbevægelsens historie*, Boligselskabernes Landsforening, 1994, s. 24. Lægeforeningens boliger (Brumleby) på Østerbro står den dag i dag som et monument over denne periode. Første etape af byggeriet, 240 lejligheder ~ ca. 900 beboere, blev opført mellem 1853 og 1857. Fuldt udbygget rummede bebyggelsen 550 lejligheder og ca. 2500 beboere. De Classenske Boliger på Frederiksberg er et andet eksempel der ideologisk stammer fra denne periode om end de først blev opført mellem 1866 og 1880. I modsætning til Brumleby findes De Classenske boliger desværre ikke længere, de sidste bygninger blev revet ned i 1950, og helt symbolsk ved indgangen til velfærdsbyens periode. *Ibid.*: s. 28 -32.

at Arbejdernes Byggeforening byggede ejerboliger, hvor man efter ti års opsparring/afdrag overtog skødet på sin bolig. Man kan naturligvis læse dette forhold som udtryk for et forsøg på en ideologisk opdragelse og styring af en fremvoksende arbejderklasse, men man taber uden tvivl det centrale både ved denne opdragelse og styring og ved Arbejdernes Byggeforening, hvis man ikke også anerkender et faktisk ønske om at eje sin egen bolig.¹⁷

Velfærdsbyens store almene bebyggelser efter anden verdenskrig kan således også læses som udtryk for en betydelig kulturel forsinkelse i forhold til de grupper, der blev planlagt og bygget for.¹⁸

Den anden periode fra 1880 til 1910 vil jeg foreslå at kalde om *den liberale by*. Det er perioden hvor industrialiseringen i København for alvor tager fart, og hvor befolkningen vokser med hidtil ukendt hastighed. Befolkningstallet fordobles således fra ca. 180.000 i 1870 til ca. 360.000 i 1900.¹⁹ Den liberale by er desuden perioden, hvori socialdemokratiet (Socialdemokratisk Forbund) dannes i 1878, og det er ikke mindst den periode, hvor de københavnske brokvarterer udbygges og får deres ”oprindelige” udseende. Næsten hele befolkningstilvæksten fra 1870 til 1900 ca. 168.000 ud af 180.000 bliver bosat udenfor voldene.²⁰ Brokvartererne er interessante ikke alene fordi de udgør en essentiel del af billedet af København frem til i dag, men især fordi de i kraft af deres forbindelse til industrialiseringen udgør en form for første generations arbejderkvarterer. Der er så at sige tale om industrialiseringens egne kvarterer til de mange tilflyttere og nye arbejdere.

”Boliger til de nye førstegenerationsarbejdere skød op som paddehatte på Brokvartererne, i første omgang indre Nørrebro og Vesterbro. /.../ De

¹⁷ Karin Lützen har i *Byen tæmmes*, Hans Reitzels Forlag 1998, fremlagt en inspirerende kulturkritisk analyse af den private velgørenhed og den spirende sociale lovgivning i perioden 1850 og frem til 1900 med udgangspunkt i udviklingen i København. Karin Lützen fremhæver Jacques Donzelot blandt sine inspirationskilder, og med henvisning til J. Donzelot kunne man påpege at sociale fremskridt eller social sikkerhed går hånd i hånd med civil sikkerhed. Sociale forbedringer er altid også former for social orden, men pointen er man netop ikke kan reducere den ene side til anden. Sociale fremskridt, forbedringer, reformer er således altid andet og mere end blot nye former for social kontrol.

¹⁸ ”Drømmen om det lille, helt private, hus lever i øvrigt stadig i boligbevægelsen.” Lind & Møller, *op-cit.* s. 32.

¹⁹ Karin Lützen, *op-cit.* s. 61-62.

²⁰ Mellem 1880 og 1890 vokser befolkningen uden for voldene med ca. 95.000, hvilket svarer til intet mindre end en fordobling af befolkningen på blot 10 år. I 1900 bor således godt 60 % af Københavns befolkning på brokvartererne. Lind & Møller, *op-cit.* s. 41.

allerede opførte bebyggelser blev klemte inde, idet de sidste, ubebyggede grunde blev bebyggede, mens der samtidig også blev bygget side- og baghuse til de eksisterende huse, som derved mistede deres gård- og friareal. /.../ Selv om Brokvarterernes arbejderboliger var trange og mangelfulde var de dog bedre end arbejderboligerne i den indre by. I de gamle områder på Christianshavn, Adelgade-Borgergade, Brøndstrædene, Gl. Mønt og Bremerholm, var boligstandarden væsentlig ringere.”²¹

Byudviklingen foregår i denne periode uden nogen statslig eller kommunal planlægning og kun med en minimal offentlig indblanding. Københavns udvikling styres i denne, med Lind & Møller's betegnelse, ”super-liberalistiske tid” ud fra en grundlæggende tiltro til markedskræfternes evne til at sikre en udvikling frem mod det fælles bedste.²² Det viser sig imidlertid at være en sandhed med modifikationer, og i 1890'erne forsøger Københavns kommune at komme jordspekulationen i forkøbet ved at opkøbe betydelige arealer i de sognekommuner, der stødte op til byen. I 1901-1902 bliver de omliggende sogne indlemmet i Københavns kommune, og arealmæssigt opstår den kommune, vi kender i dag. De sociale problemer i den liberale by bliver efterhånden også uacceptable for mange borgerlige politikere, og i tilknytning til kommuneudvidelsen bliver der i 1908 udskrevet en international byplankonkurrence om en gade- og bebyggelsesplan for Københavns yderdistrikter. Spekulationsmulighederne i boligbyggeriet fører i begyndelsen af det nye århundrede til en overproduktion af lejligheder, der i 1908 med 10.000 tomme lejligheder udløser en egentlig krise. De mange fallitter og de finansielle tab fører til en stor nedgang i byggeriet og dermed også til en stor arbejdsløshed i byggefagene. Krisen kom således til at virke som katalysator både for erkendelsen af nødvendigheden af en egentlig boligpolitik og for dannelsen af de første sociale boligselskaber.²³ Og dermed er vi på vej ind i den tredje periode, som jeg har valgt at kalde den regulerede by.

Den regulerede by betegner den tredje periode fra omkring 1910 og frem til anden verdenskrig. Perioden er her karakteriseret ved to centrale begivenheder. Den første

²¹ *Ibid.* s. 41.

²² *Ibid.* s. 48.

²³ Jakob Reddersen: *Forvaltning af et bykvarter i forandring. En analyse af Kongens Enghave i Københavns Sydvest-kvarter*, SBI-Byplanlægning 67, SBI 1993, s. 24.

består af holdningsskiftet i socialdemokratiet til det kooperative byggeri. Indtil partiets kongres i 1913 blev boligspørgsmålet anset for at være et kommunalt område, og det var kommunernes ansvar at tilvejebringe det tilstrækkelige antal korrekte boliger til kommunens borgere.²⁴ Med holdningsskiftet fremkom grundlaget for udviklingen af en almennyttig boligsektor, og det første almennyttige byggeri fra 1913 på Nyelandsvej på Frederiksberg fremstår således som en art ”grundsten” for den almennyttige sektor, der med dannelsen i 1919 af Fælles Organisation, det senere Boligselskabernes Landsforening, op igennem tyverne institutionaliseres og vokser til den centrale by- og boligpolitiske sektor og aktør, som vi kender i dag. Den regulerede bys nye almennyttige boligkvarterer kan således betegnes som ’anden generations arbejderkvarterer’, med et betragtelig kvalitativt spring i bygnings- og boligkvalitet til følge.²⁵ Den anden centrale begivenhed består i den begyndende fremkomst af en egentlig byplanlægning. I 1921 dannes den selvejende institution Dansk Byplanlaboratorium, og den første byplanlovgivning vedtages i 1925. Tretten år senere i 1938 vedtages den første egentlige byplanlov.²⁶

Tiden efter 1945 og frem til midt i halvfjerdserne handler om opbygningen af velfærdsstaten og dermed også om udformningen af *velfærdsbyen*, som jeg vender tilbage til, og fra midt i halvfjerdserne handler det om den *postindustrielle* by. Hvor jeg som en begyndelse sondrede mellem den industrielle og den postindustrielle by, skelner jeg nu mellem fem forskellige perioder i byudviklingen fra 1850 og frem til i dag: *opbruddets by* fra 1850 til 1880, *den liberale by* fra 1880 til 1910, *den regulerede by* fra 1910 til 1940, *velfærdsbyen* fra 1945 til 1975, og *den postindustrielle by* fra 1975 og frem til i dag.

²⁴ Lind og Møller, *op-cit.* s. 39 & 62; J. Reddersen, *op-cit.* s. 24-25.

²⁵ Vesterbro i København rummer tydelige eksempler på dette kvalitets spring. Der er således meget store kvalitetsforskelle mellem de dele af kvarteret fra den liberale by, der blev en del af 1990’ernes byfornyelse, og de dele fra den regulerede by, der ikke blev en del heraf, som f.eks. området afgrænset af Sønderboulevard, Dybbølgade, Esbern Snares Gade, Ingerslevsgade og Enghavevej.

²⁶ Lind og Møller, *op-cit.* s. 86, daterer den første byplanlov til 1925, hvorimod Hans Thor Andersen daterer den første byplanlov til 1938 – *Urban Politics in Denmark* s. 10. Dansk byplanlægnings historie fra 1938 og frem til i dag er både belyst og diskuteret, jf. ikke mindst Arne Gaardmand: *Dansk byplanlægning 1938 – 1992*, Arkitektens forlag 1993. Perioden før 1938 lader derimod indtil videre til at være langt mindre belyst, jf. Jeppe Norskov Kristensens Ph.D. projekt *Byplanlægning som offentlig forvaltningsaktivitet ca. 1837-1938* ved Dansk Center for Byhistorie, Aarhus Universitet og Den Gamle By, Danmarks Købstadmuseum.

Socialt belastede byområder

De socialt belastede byområder i Danmark umiddelbart karakteriseret ved at være områder, der stammer fra henholdsvis den regulerede by og fra velfærdsbyens epoke.

De socialt belastede byområderne, der stammer tilbage fra den regulerede by har jeg valgt at kalde 2. generations arbejderkvarterer, og det vil sige byområder der er præget af arbejderklassens politiske indflydelse i den regulerede by, i modsætning til den liberale by og spekulationens boligkvarterer. Der er tale om områder der i deres storhedstid var egentlige arbejderbastioner, og konkrete vidnesbyrd om arbejderklassen som den ledende politiske aktør.

De socialt belastede byområder der dateres fra velfærdsbyen er stadigvæk vidnesbyrd om arbejderklassens indflydelse, men ikke længere som arbejderbastioner. De er paradoksalt nok både vidnesbyrd om arbejderbevægelsens indflydelse og om arbejderklassens symbolske svækkelse.

De to typer områder har altså to helt forskellige historier at fortælle, samtidig med at begge områder er en del af arbejderklassens historie, og at der for begges vedkommende er tale om kvarterer, hvor det almennyttige boligbyggeri spiller en dominerende rolle.

De socialt belastede byområder er således ikke alene et udtryk for velfærdsstatens og -samfundets krise, men også for en krise for arbejderklassen som en social bevægelse og for det almennyttige og sociale boligbyggeri. De socialt belastede byområder bliver dermed et privilegeret udtryk - økonomisk, socialt, kulturelt og politisk – for velfærdssamfundets sociale krise i overgangen fra det industrielle til det postindustrielle samfund. Tilsvarende bliver forsøget på at løse disse problemer også et vidnesbyrd om velfærdssamfundets muligheder under nye betingelser.

Fire eksempler

En af de væsentlige forskelle mellem de belastede byområder fra henholdsvis den regulerede by og velfærdsbyen vedrører, hvorledes beboerne opfatter problemerne i deres boligområde. Handler det primært om det fysiske eller om det sociale? I en SBI rapport fra 1997 hedder det:

”Mange boligområder har i en årrække været karakteriseret ved en række sammenhængende og komplekse problemer. Problemerne var tidligere – og er i nogen udstrækning stadig – velkendte som slumproblemer i byens ældre, nedslidte boligområder. I en dansk sammenhæng er problemramte nyere almene bebyggelser blevet betegnet som samspilsramte bebyggelser. /.../ I SBI’s undersøgelse [1993] blev beboerne spurgt om, hvad der er galt i bebyggelserne? Svarene her er ret entydige. Der er intet galt med den enkelte bolig. Tværtimod, beboerne er tilfredse med de gode lejligheder og de nye grønne områder. Utilfredsheden med bebyggelsen starter, når beboerne træder ud af deres lejlighed og retter sig især mod det sociale miljø.”²⁷

Det er slående at forskellen i bedømmelsen af områdernes problemer er parallel til forskellen mellem de ældre anden generations arbejderkvarterer og velfærdsbyens almennyttige bebyggelser fra 1960'erne og 70'erne.

Der således flere grunde til at opretholde sondringen mellem socialt belastede områder, der stammer fra den regulerede by, og de der stammer fra velfærdsbyen. I det følgende vil jeg anvende denne sondring i et forsøg på mere konkret at illustrere de generelle sociale og urbane problemer, som følger med overgangen til det postindustrielle samfund. Fremstillingen tager udgangspunkt i problematikken omkring det nye sociale spørgsmål, samtidig med at den orienteres af dels de fire klassiske konfliktlinier – klasse, køn, etnicitet og generation – og dels af de ligeledes klassiske udviklingslinier – økonomi, politik, det sociale og kultur. Blandt de socialt belastede byområder i Danmark og Frankrig har jeg udvalgt to eksempler fra den regulerede by og to eksempler fra velfærdsbyen.

Fra den regulerede by er eksemplerne: Kgs. Enghave, eller i folkemunde Sydhavnen, i København og St. Dennis i Paris, eller i administrativ henseende umiddelbart udenfor kommunen Paris. Blandt velfærdsbyens belastede byområder har jeg valgt Avedøre Stationsby i Hvidovre kommune og kvarteret Les 4000 i kommunen la Courneuve, der ligeledes er beliggende umiddelbart udenfor kommunen Paris, og som i øvrigt grænser op til kommunen St. Dennis. Det drejer sig om at fremhæve det

²⁷ Hans Skifter Andersen & Torkild Ærø: *Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*. SBI-rapport 287, SBI 1997, s. 9-10.

generelle i det specifikke, og det vil sige de udviklingstræk der kan genfindes i ethvert belastet byområde i Danmark og Frankrig, også selv om disse træk i andre områder får andre specifikke udtryk, alt afhængig af den lokale og videre urbane kontekst som disse områder er en del af.²⁸

Sydhavnen og St. Dennis kan tjene som eksempler på den triste udvikling fra tidligere tiders stolte arbejderkvarterer til socialt belastede byområder. Fremstillingen vil her være orienteret mod klasse- og kønsproblematikken. De to øvrige generelle konfliktlinier omkring etnicitet og generation har jeg valgt at placere i forbindelse med Avedøre Stationsby og kvarteret Les 4000. Det betyder naturligvis ikke at klasse- og kønsproblematikken ikke er ligeså relevant i forhold til eksempler på belastede byområder, der er beliggende i velfærdsbyens almennyttige bebyggelser, eller omvendt at konflikterne omkring etnicitet og generationer er mindre endside ikke relevante i forhold til de gamle arbejderkvarterer. Opdelingen er grundet i det forhold, at klasseproblematikken bedst illustreres ud fra kvarterer, der igennem en længere historisk periode har haft specifikke klassetilhørsforhold, og at kønsproblematikken både historisk og i den videnskabelige litteratur placeres i sit brud med den ensidige fokusering på klassekonflikten. Konfliktlinien omkring etnicitet kan tilsvarende med fordel illustreres med udgangspunkt i eksempler fra velfærdsbyens almene bebyggelser, fordi de grupper af immigranter, som konfliktlinien konkret refererer til, næsten udelukkende er og har været henvist den denne del af boligmarkedet. Den etniske konfliktlinie i forbindelse med belastede byområder fremtræder således tydeligst i de områder, der er placeret i velfærdsbyens almene bebyggelser.

Generationstemaet kan desuden med fordel knyttes til etnicitetstemaet, ikke fordi der ikke er tale om et alment menneskeligt forhold på tværs af etnicitet, men fordi generationstemaet herved fremtræder tydeligere, fordi det forstærkes af disse gruppers særlige situation, hvor forskellen mellem og omstændighederne omkring forældrenes og børnenes opvækst er betydelig større end det typisk vil være tilfældet for en ikke immigrant familie. Det bekræftes af, at det netop er i forbindelse med indvandrere, at man understreger generationsaspektet. Udtrykket *anden generations indvandrere* er blevet fast inventar i den offentlige debat, og om ikke andet kunne det i sig selv være en

²⁸ Et alternativ kunne være at udarbejde det gennemsnitlige belastede byområdes profil, men som jeg tidligere har bemærket, *City Policy in Denmark and France s.574*, er det gennemsnitlige belastede byområde en fiktion, der dækker over meget store forskelle ikke alene mellem belastede byområder i Danmark og Frankrig, men også indenfor det enkelte land.

begrundelse for at spørge til denne allerede eksisterende sammenkobling af etnicitet og generation. Men stadigvæk, der er tale om alment menneskelige forhold, som det illustreres af et andet almindeligt accepteret udtryk, *ungdomsoprøret*, og af de stadigt gentagne henvisninger til forældres ansvar for deres børns opførsel.

Kongens Enghave

Kgs. Enghave er ikke alene et eksempel fra den regulerede bys epoke, det er også en bydel hvis oprindelse trækker tråde tilbage til et af de vigtige skift i arbejderbevægelsens historie. For socialdemokratiet var det frem til 1908 en ren kommunal opgave at skaffe ordentlige boliger til arbejderklassen, og dermed i videre forstand at tilvejebringe en løsning af boligspørgsmålet. Fra 1908 opblødes denne holdning og partiet begynder fra da af også at støtte boligforeninger, og dermed hvad der bliver til det almene byggeri, og som for mange kommer til at fremstå som selve inkarnationen af det socialdemokratiske. Helt konkret er Kgs. Enghave desuden et resultat af et samarbejde mellem i første omgang kapital og arbejde, private virksomheder og arbejderbevægelsen og i anden omgang også med deltagelse af det offentlige (Københavns kommune). Kgs. Enghave er således også udtryk for et nyt velfærdsmix eller, i en endnu mere aktuel terminologi, for et succesfuldt partnerskab mellem offentlige og det private - og mange år før procedurerne bliver begreber i diskussionerne om velfærdsstatens fremtid.²⁹

Det nye Kgs. Enghave står således fra starten som modsætningen til de gamle arbejderkvarterer. Det er slut med det rene spekulations byggeri. Det handler nu i begyndelsen af det 20'ende århundrede om at skaffe gode og sunde boliger for den arbejdende befolkning. Eller rettere for den bedrestillede del af arbejderklassen, der kan betale for den nye boligstandard. Den nye bydel får også den tvetydige betegnelse 'arbejderklassens Hellerup'. Det handlede ikke om indsmugle socialisme af bagdøren.

Kgs Enghave bliver fuldt udbygget i løbet af 1950'erne. Bydelen består af fire forskellige områder: kvarteret Frederiksholm opført mellem 1913 og 1947, Bellahøj opført i 30'erne og 40'erne, Musikkvarteret der er opført i 40'erne og 50'erne, og hertil kommer de tilbageblevne haveforeninger, der dækker et eget og sammenhængende område. I slutningen af 50'erne bor der således cirka 25.000 personer i kvarteret. Boligerne er domineret af 2. vær. lejligheder, som sidst i 40'erne og først i 50'erne var

²⁹ Denne korte skitse over Kgs. Enghave er primært baseret på: J. Reddersen: *Forvaltning af et bykvarter i forandring. En analyse af Kongens Enghave i Københavns Sydvest-kvarter*. SBI 1993. Baggrunden for skitsen er min længerevarende interesse for kvarteret som modelområde, bydelsforsøg og kvarterløft, og ikke mindst en række projekter omhandlende Kgs. Enghave ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, som jeg som vejleder har været involveret i.

den almindelige størrelse på familieejligheder for arbejderklassen. Omkring 75 % af samtlige lejligheder er således på 2 værelser eller mindre.

Perioden fra sidst i 40'erne til begyndelsen af 60'erne betegner kvarteret storhedstid. Boligstandarden er i forhold til perioden høj og eftertragtet, og det er stadigvæk den bedrestillede del af arbejderklassen, der bor i kvarteret. Kvarteret er desuden kendetegnet ved et "rigt" socialt liv, der i høj grad udspringer af de mange aktiviteter, der organiseret omkring tilhørsforholdet til arbejderbevægelsen.

"I slutningen af 40'erne må man forestille sig kvarteret som et solidt arbejderkvarter, hvor den socialdemokratiske organisering omkring kolonihaver, beboerforening, AOF, DAI, DUI-Leg og Virke slog igennem. Foreningslivet var en væsentlig del af fritiden i boligkvarteret.

/.../

"Man må regne med at bykvarteret er et solidt socialdemokratisk arbejderkvarter i 50'erne. Det almindelige familiemønster var kernefamilien, hvor moderen gik hjemme med børnene, faderen forsørgede familien og kolonihaven var en del af fritiden. Og børn var der nok af. En beboer fortæller: "vi var ikke de eneste i opgangen – på 3 etager – der havde børn, der var 34 i alt. Men det gik fint. Der var liv i kludene ...".³⁰

Efterkrigstidens mange forandringer ændrer radikalt betingelserne for bydelens status og dermed også grundlaget for dens storhedstid. Boligstandard er et sigende eksempel. Boligstandard er relativ i forhold til den generelle boligstandard på et givet historisk tidspunkt, og den høje boligstandard i Kgs. Enghave bliver således også relativt lavere over tid. I løbet af 60'erne nærmer boligstandard i Kgs. Enghave sig det direkte utidssvarende, især på grund af lejlighedsstørrelsen i bydelen, hvor 2 værelses lejligheden er den helt dominerende størrelse. Efterkrigstidens økonomiske vækst ændrer mulighederne for også almindelige mennesker og ikke mindst for den bedrestillede del af arbejderklassen, og det eftertragtede boligideal skal nu findes andre steder.

Kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet ændrer helt grundlæggende det sociale liv samfundet, og det ses måske tydeligst i beboelsesområder. Kvinderne går ikke

længere hjemme og dermed heller ikke børnene, der i stedet tilbringer dagen i velfærdsstatens institutioner. Hverdagslivet forandres dermed radikalt, og også i Kgs. Enghave.

Arbejderklassens symbolske svækkelse og den generelle individualisering resulterer ligeledes i store forandringer i et kvarter som Kgs. Enghave, hvor arbejderbevægelsen ikke blot har spillet en politisk rolle, men hvor den også har spillet en central strukturerende rolle for kvarterets sociale liv.

Kgs. Enghave bliver desuden særlig hårdt ramt af den voksende biltrafik. Bydelen bliver skåret igennem eller snarere skåret op af storbyens nye trafikårer. Miseren symboliseres af de små fine haver, foran det ligeledes meget fine byggeri på P. Knudsens gade, der bliver nedlagt til fordel for mere trafik, støj, forurening, mindre trafiksikkerhed og en næsten uigennemtrængelig mur mod den anden side af gaden og kvarteret.

Der er således mange faktorer bag den voksende tendens fra og med 1960'erne til at man flytter væk fra bydelen og til noget bedre, hvis man har de økonomiske muligheder. Kgs. Enghave er ikke længere et attraktivt kvarter. Bydelen bliver i stigende grad et sted, for de der ikke har noget valg, eller de der ikke har de økonomiske muligheder, der reelt giver adgang til boligmarkedet. Kgs. Enghave sociale profil er således under hastig forandring.

Befolkningstallet falder drastisk fra 25.000 sidst i 50'erne til 14.500 i 1989. Mange husstande består af enlige, og der er relativt mange ældre over 67 år. Det mest sigende tal stammer fra det forhold at mere en halvdelen af personer over 15 år står udenfor arbejdsmarkedet. 20 % af personer mellem 18-66 år er således førtidspensionister. En stor del af beboerne er således blevet 24 timers beboere, der mere eller mindre hele tiden opholder sig i kvarteret. Alkoholisme og narkomani bliver mere synlige tegn på de mange sociale problemer, der følger af og med bydelens forfaldsproces.³¹

Det er naturligvis et politisk spørgsmål, hvordan Kgs. Enghave skal udvikle sig, og sidst i 80'erne tages der initiativ til de første tiltag med henblik på at vende bydelens negative udvikling. Bydelen får andel i SUM midlerne i 1990'erne, og i 1993 bliver Kgs.

³⁰ J. Reddersen: *op-cit.* s.46 og 49 – beboercitatet i citatet er fra T. Bille & K. Lund: *En by i København*, 1979 s. 30.

³¹ J. Reddersen: *op-cit.* s. 52, 71, 73.

Enghave et af byudvalgets modelområder, og nogle år senere i 1997 bliver bydelen et af de syv nye kvarterløft områder. I samme periode bliver Kgs. Enghave udvalgt til at deltage i Københavns Kommunes forsøg med bydelsråd. Kvarterets voldsomme tab af status i forhold til tiden som arbejderklassens Hellerup illustreres af, at borgerrepræsentationen ikke fandt, at Kgs. Enghaves beboere, i modsætning til de øvrige forsøgsområder, selv ville være i stand til at vælge deres bydelsråd!³²

Mulighederne for at ændre udviklingen i Kgs. Enghave er naturligvis ikke alene et spørgsmål om kvarteret selv, men også om udviklingen i det omliggende samfund og det vil sige udviklingen i København i øvrigt.

Københavns Havn som Kgs. Enghave grænser op til er et af de meget tydelige eksempler på omstillingen fra det industrielle til det postindustrielle samfund.

”Oprindeligt var der en tæt forbindelse mellem bydelens boligkvarterer og de mange virksomheder, som lå langs havnen. Man arbejdede og boede i samme bydel. Men virksomhederne lukkede eller flyttede og i mange år lå havnearealerne hen som uddøde forfaldne arealer. Men de seneste år er udviklingens vendt. Kgs. Enghave er nu det hurtigst voksende erhvervsområde i Danmark. Men det er højteknologiske virksomheder, som nu slår sig ned i området: Nokia, Ericsson, Tele Danmark, Philips m.fl. De efterspørger arbejdskraft – men ikke den arbejdskraft som findes i området; så Kgs. Enghaves beboere har hidtil ikke mærket meget til udviklingen.”³³

Sydhavnen bliver således et af de nye postindustrielle vækstområder i København, hvor nye internationale, globale og vidensbaserede virksomheder i løbet af 80’erne og 90’erne skaber omkring 10.000 nye arbejdspladser mere eller mindre beliggende i det nu socialt belastede byområde Kgs. Enghave. De mange nye arbejdspladser kommer imidlertid ikke Kgs. Enghave til gode.³⁴

³² Se hertil J. Andersen m.fl.: *Empowerment i Storbyens rum*, s. 51-53. Protesterne mod denne åbenlyse diskrimination af Kgs. Enghave fører dog til at der i 1997 gennemføres direkte valg til bydelsrådet.

³³ Lykke Leonardsen (daværende sekretariatsleder ved kvarterløftprojektet i Kgs. Enghave): ’Kvarterløft i Kongens Enghave. Oprindelig en mønsterbydel - i dag bydelen med de laveste husstandsindkomster i Danmark’ i *Social Politik* nr. 5, 2000, s. 11.

³⁴ *Ibid.*: s. 35, hvor det desuden fremhæves, at der er tale om ”højtlønnede arbejdspladser”. (Den dystre sandhed er angivelig, at kun 80 ud af de godt 10.000 nye medarbejdere er bosat i Kgs. Enghave.)

To andre forhold i København spiller en afgørende rolle for situationen og udviklingen i Kgs. Enghave. Det ene er kommunens salg af sine boligejendomme, der i Kgs. Enghave angår Bavnehøj kvarteret. De tidligere lejeboliger overgår herved til andelsboligstatus, og dermed styres adgangen til disse boliger ikke længere efter demokratiske principper, men derimod efter de eksklusive principper, der kendetegner disse nye københavnske andelsboligforeninger. Det andet afgørende forhold vedrører den generelle prisudvikling på boligmarkedet. De hurtigt stigende priser betyder at Kgs. Enghaves bliver relativt mere attraktivt for de grupper, som presses af de stigende priser, og som dermed henvises til at søge bolig i andre områder. Salget af kommunens boliger og det generelt stigende prisniveau på boligmarkedet har således store sociale konsekvenser. Som det sidste led i kæden bliver de socialt dårligst stillede mere eller mindre frivilligt tvunget væk fra de byområder de var henvist til i 90'erne, og som blev kategoriseret som socialt belastede.

Saint-Denis og La Plaine

Byen og kommunen Saint-Denis er beliggende i departementet La Seine Saint-Denis som ligger umiddelbart nord for Paris. Byens historie går langt tilbage, og ifølge legenden til år 273. Saint-Denis bliver sidst i det 5. århundrede hjemsted for et af Frankrigs mest betydningsfulde klostre, og i år 639 indledes traditionen at Frankrigs konger bliver begravet i Saint-Denis. Byens første storhedstid kulminerer i det 12. og 13. århundrede, og fra det 14. til det 18. århundrede falder indbyggertallet fra omkring 10.000 til godt 3.000. Saint-Denis anden storhedstid kommer med industrialiseringen i det 19. århundrede.

I dag rummer Saint-Denis to af Frankrigs store seværdigheder, henholdsvis katedralen *La Basilique* med kongegravene fra den første storhedstid og *La Stade de France*, der er opført til VM i fodbold i 1998. *La Stade de France* er både et vidnesbyrd om afslutningen på byens anden storhedstid og et markant monument over indledningen af ny postindustriell æra.³⁵

Saint-Denis er desuden tæt forbundet med begrebet *La Banlieue Rouge*, 'de røde forstæder', der anvendes om en bestemt historisk periode og en stor del af Paris' omegnskommuner. Ved kommunalvalgene i tyverne og trediverne erobrere kommunister og socialister flertallet i en stor del byrådene omkring Paris. Man talte om *La Ceinture Rouge*, 'det røde bælte', der ikke alene henviste til et stort sammenhængende politisk rødt område, der næsten nåede hele vejen rundt om Paris, men også til bæltet der truede med at kvæle en af bourgeoisiets højborge. Følgende citat fra 1924 er sigende:

"Paris er omringet af det revolutionære proletariat! Fra et strategisk synspunkt er den revolutionære sejr ubestridelig. Paris, kapitalismens hovedstad, er omringet af et proletariat, der bliver mere og mere bevidst om sin styrke. Paris har genopdaget sin omgivende arbejderbefolkning."³⁶

³⁵ Afsnittet er især baseret på tre titler af Alain Bertho: 1) 'La Plaine Saint-Denis avant le Grand Stade. Entre projet et solidarité.' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* nr. 68-69, Paris 1995; 2) *La crise de la politique. Du désarroi militant à la politique de la ville*, l'Harmattan, Paris 1996 ; 3) *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute, Paris 1997

³⁶ Paul Vaillant-Couturier i avisen *l'Humanité*, 13. maj 1924, i en kommentar til valgresultatet fra den 11. maj 1924. Citeret fra Alain Bertho : *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute, Paris 1997, s. 20-21.

I den anden halvdel af attenhundredetallet rykker Paris industrielle udvikling ud af byen til områder nord og vest for Paris og herunder til Saint-Denis, hvor området La Plaine-Saint-Denis bliver den centrale del af det nordlige vækstområde. Området La Plaine afgrænses af Seinen, Canal Saint-Denis og la Périphérique (i dag motorringvejen der som en moderne bymur omslutter Paris) og udgør således en betydelig del af de tre kommuner St. Ouen, Saint-Denis og Aubervilliers. Områdets store industrielle udvikling i den anden halvdel af det 19. århundrede resulterer i at La Plaine bliver et af Europas største industriområder og får tilnavnet 'Frankrigs Manchester'. Den industrielle vækst skaber ikke alene mange nye arbejdspladser, den forudsætter tilsvarende mange nye arbejdere, og det vil for størstedelens vedkommende sige mange nye immigranter. De kommer både fra andre regioner i Frankrig, og især fra Bretagne, men også fra andre lande og især fra Spanien og Italien. Immigration, indvandrere og integration er altså meget langt fra at være et nyt fænomen i Frankrig, men, som A. Bertho understreger, indtil krisen sætter ind i løbet 1970'erne er alle disse forskellige grupper først fremmest arbejdere.

Den industrielle udvikling af La Plaine Saint-Denis bliver ikke ledsaget af større planlagte boligbyggerier. De mange nytilkomne arbejdere installerer sig i stedet i - med et mere moderne udtryk - overskudsrummene mellem virksomheder og fabrikker, hvor de i mange tilfælde mere eller mindre uautoriseret bygger deres egne boliger (skure, barakker og små huse). La Plaine Saint-Denis er således sin egen særlige blanding af industri- og arbejderkvarterer og med sine egne små "landsbyer". I 1911 er kvarteret hjemsted for 15.700 mennesker eller 22,5 % af kommunens samlede befolkning, i 1936 er tallene nogenlunde uforandrede 14.900 indbyggere og 19,5 % af kommunens den samlede befolkning.³⁷

Allerede i 1892 erobrer socialisterne den politiske magt i byrådet i Saint-Denis, og i mellemkrigstiden udvikler Saint-Denis sig til at være den mest industrialiserede og den største arbejderkommune blandt Paris' omegnskommuner. I begyndelsen af det tyvende århundrede ligger en stor del af de sociale opgaver hos kommunerne, og byen er blevet hjemsted for et socialt eksperiment, hvor "rådhuset forstår sig som denne bevægelses institutionelle arm, der forsvare sin befolkning overfor staten og kapitalen", og som

³⁷ A. Bertho: 'La Plaine Saint-Denis avant le Grand Stade. Entre projet et solidarité.' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* nr. 68-69, Paris 1995, s. 146 ; *La crise de la politique. Du désarroi militant à la politique de la ville*, l'Harmattan, Paris 1996, s. 43-44.

udbredes i takt med at socialisterne erobrer magten i flere og flere kommuner.³⁸ Kommuner som Saint-Denis bliver i kraft af koblingen mellem arbejderbevægelsen og den politiske magt på det lokale niveau til sociale eksperimenter, og hvor nye og moderne ideer og tanker afprøves. Ideer og tanker som siden bliver en mere eller mindre selvfølge del af velfærdsstaten.³⁹ Med udgangspunkt i befolkningssammensætningen kunne man betegne de røde forstæder som arbejderghettoer, men hvor ghettoen er lukket om sig selv og i dag desuden betegner en koncentration af sociale problemer, handler det her om noget helt andet. I tilfældet de røde forstæder talte man ikke om ghettoer, men modsat om bastioner, der i en offensiv forstand, som udtrykt i citatet ovenfor, er åbne mod samfundet og fremtiden. Saint-Denis bliver med Alain Berthos ord et sted, der indeholder ”det hele, et sted hvor man arbejder, lever, drømmer og kæmper.”

Efterkrigstiden betyder en konsolidering af Saint-Denis som arbejderby og hjemsted for et alternativt politisk projekt. Det fortsatte behov for arbejdskraft fører også til en fortsat immigration, som nu især rekrutteres i Magreb landene. Indbyggertallet fortsætter med at vokse og når godt 100.000 i begyndelsen af tresserne, omkring 14.000 er immigranter og lidt over halvdelen heraf kommer fra Magreb landene. Konsolideringen er imidlertid en paradoksal proces, hvor den relative succes også bidrager til at undergrave projektet. Den generelle velstandsstigning og den kollektive og individuelle sociale mobilitet ændrer de forudsætninger, der lå til grund for Saint-Denis og La Plaines storhedstid som en af arbejderklassens offensive bastioner. Med de nye muligheder for at realisere drømmen om parcelhuset begynder den bedre stillede del af arbejderklassen at forlade de traditionelle arbejderområder.

”For flertallet blev La Plaine et udgangspunkt for en søgen mod andre horisonter, et nyt almennyttigt byggeri, et parcelhus, et ”normalt” liv. Andre, de mindre heldige, de mindst driftige, og helt sikkert også de mindst

³⁸ I 1912 har socialisterne flertallet i 13 af departementet La Seine-Saint-Denis’ 78 kommuner, umiddelbart efter 1. verdenskrig er tallet vokset til 23 kommuner, og i 1935 er antallet af (nu) kommunistiske kommuner vokset til 27 - A. Bertho : *Banlieue, banlieue, banlieue*, s. 21-22. Citatet er fra A. Bertho : *La crise de la politique*, s. 58.

³⁹ A. Bertho : *La crise de la politique*, s. 40-41.

politisk bevidste blev tilbage for at forsvare det, der ikke længere var andet end minder.”⁴⁰

Den økonomiske vækst i efterkrigstiden medfører også en voldsom forøgelse af biltrafikken og dermed også en tilsvarende udbygning af vejnettet, og som det var tilfældet for Kgs. Enghave bliver også Saint-Denis og la Plaine udsat for nye store vejanlæg. I 60'erne bliver La Plaine således gennemskåret af motorvejen A1, som føres helt ind til Paris, og som radikalt deler området mellem den ene eller den anden side af motorvejen. For både Saint-Denis og Kgs. Enghave markerer de nye store vejanlæg således også afslutningen af de to kvarterers storhedstid som arbejderkvarterer.

Fra begyndelsen af tresserne forstærkes disse forandringer desuden af at nye virksomheder og dermed arbejdspladser placeres i provinsen. Men den egentlige krise for de gamle arbejderbastioner indtræder midt halvfjerdserne, som en følge af vanskelighederne for de gamle industrielle virksomheder og den nye store arbejdsløshed. Med Alain Berthos metafor er der ligefrem tale om en jordskælvs lignende krise. De gamle bastioner giver sig naturligvis ikke uden kamp, og Saint-Denis er i 1976, 1979 og 1982 hjemsted for tre store arbejds konflikter om masseafskedigelse, men her som mange andre steder taber arbejderklassen også disse konflikter.

Den voksende arbejdsløshed fører til stadig flere sociale problemer og stadig større social usikkerhed og sårbarhed, og fraværet af egentlige løsninger betyder at problemerne over tid bliver at stadig mere alvorlige.

I 1990 er befolkningen i La Plaine Saint-Denis faldet til 7.522, men ikke desto mindre er arbejdsløsheden vokset til 18 %. Boligerne er gamle og utidssvarende, over halvdelen 56 % er opført før 1915 og kun 37 % har toilet, bad og opvarmning. Nedslidte og forfaldne bygninger, overfyldte boliger og forurening medfører relativt flere sundhedsproblemer, og især blandt børnene. ”La Plaine er blevet et fattigdomsområde.”⁴¹

⁴⁰ A. Bertho : *La crise de la politique*, s. 45. To forhold illustrerer på tydeligste vis forandringerne. På uddannelsesområdet fordobles mellem 1960 og 1974 andelen af studerende, hvis forældre er arbejdere. På det kulturelle område vokser andelen af arbejderfamilier, der bor og ejer deres eget parcelhus, til 33% i 1973, og her er der tale om en fordobling siden 1947. A. Bertho : *Banlieue, banlieue, banlieue*, s. 27-28 (tal for Frankrig generelt).

⁴¹ A. Bertho : *La crise de la politique*, s. 49. Størstedelen af den voksne befolkning er født udenfor Frankrig, indtil 69 % for aldersgruppen 30-39 år.

Med nederlagene i de mange arbejdskampe, den voksende arbejdsløshed og den voksende sociale usikkerhed begynder også den politiske mobilisering og modstand i de røde forstæder at formindskes for til sidst næsten helt at forsvinde.⁴²

”Den røde forstad bliver mere og mere til blot en forstad /.../ Bastionerne er blevet til ghettoer. /.../ Man ser ikke længere fattige, man ser indvandrere. /.../ Hvilken sigende omvending er det ikke, når man i begyndelsen af firserne kan høre folkevalgte kommunister kræve en bedre fordeling af indvandrere mellem kommunerne i Paris regionen. /.../ En ny myte hjemsøger rådhusene i de folkelige kommuner: kampen mod ghettoerne og for genetableringen af den ”sociale ligevægt”. Hvem have forstillet sig et sådant mål, da arbejderne udgjorde 60 til 70 % af disse kommuners befolkning.”⁴³

De to årtier 80’erne og 90’erne er dog ikke alene en kriseperiode, men samtidig en omstillingsperiode, der også indeholder andre og mere positive tiltag og tendenser for la Plaine Saint-Denis.

På det økonomiske område handler omstillingen ikke kun om lukninger af virksomheder, den handler i lige så høj grad om en omstilling af aktiviteter, og dermed om fremkomsten af nye postindustrielle virksomheder. Problemet er imidlertid i la Plaine, som i mange andre områder, at de nye virksomheder har brug for medarbejdere med tilsvarende nye kvalifikationer, og kvalifikationer som de mange arbejdsløse fra de gamle og nu lukkede virksomheder ikke eller kun sjældent besidder. Den økonomiske vækst kan altså ikke i sig selv løse de mange sociale problemer.

”Mellem på den ene side en forarmet og lidt kvalificeret befolkning, og på den anden side industrielle aktiviteter og serviceydelser til industrier, der

⁴² Valgdeltagelse og stemmeafgivningen i de gamle arbejderbastioner er et meget sigende vidnesbyrd om forandringerne. I Saint-Denis, der i årevis har haft en høj valgdeltagelse, og over landsgennemsnittet, falder vælgerindskrivningen i 1990 til 58 %. Sofavælgerne er ofte i flertal, og mellem en fjerde- og en tredjedel stemmer på Front National. A. Bertho : *Banlieue, banlieue, banlieue*, s. 32

⁴³ A. Bertho : *Banlieue, banlieue, banlieue*, s. 31, 32, 33, 34.

stiller stadig højere krav til arbejdskraftens kvalifikationer, finder mødet mere og mere sjældent sted.’⁴⁴

Omstillingsperioden handler derfor også om at udvikle og iværksætte nye indsatser overfor de sociale problemer. De bypolitiske tiltag i Saint-Denis er sådanne forsøg på igen at sammenknytte det økonomiske og det sociale indefor den nye postindustrielle virkelighed. I 1985 startes projektet og organiseringen *la Plaine Renaissance* der i første omgang sigter på at styrke den økonomiske omstilling, vækst og revitalisering af la Plaine. I 1989 udformes projektet *la démarche quartier Plaine*, der retter sig mod kvarterets aktuelle sociale problemer og fremtidige sociale udvikling, og i 1993 indgår Saint-Denis en såkaldt *By-kontrakt* med de statslige myndigheder.

Saint-Denis lokalpolitiske traditioner ligger naturligvis til grund for de nye lokale by- og social politiske tiltag, og disse nye tiltag, planer og perspektiver bliver sammen med den lokale organisering den væsentligste begrundelse for at placere det nye store prestige projekt la Stade de France i Saint-Denis. I forbindelse med forhandlingerne omkring la Stade de France og By-kontrakten lykkes det, og ikke mindst på grund af styrken af den lokale position og herunder samarbejdet mellem kommunen og de tilbageblevne aktivister i trafikgruppen *Komiteen A1*, at opnå den helt usædvanlige succes, at en væsentlig del af motorvejen A1 bliver gravet ned og overdækket.⁴⁵ Motorvejen indebærer nu, hvor paradoksalt det end lyder, mindre støj og mindre direkte forurening, flere grønne områder og legepladser til glæde for ikke mindst byens børn. – Man kan forsøge at forstille sig noget lignende i Kgs. Enghave.

⁴⁴ A. Bertho: ‘La Plaine Saint-Denis avant le Grand Stade. Entre projet et solidarité.’ i *Les Annales de la Recherche Urbaine* nr. 68-69, Paris 1995, s. 148.

⁴⁵ Ibid. s. 153 & *La crise de la politique*, s. 55-56.

5

Velfærdsbyen og den almene sektor

Avedøre Stationsby og Les 4000 er begge er rene almennyttige bebyggelser, og de er begge produkter af det funktionalistiske byggeris storhedstid i 60'erne og 70'erne. De tilhører desuden begge det, man på fransk kalder *les Grands Ensembles*, der direkte oversat betyder store mængder eller de store enheder. Den almindelige oversættelse er store bebyggelser, men i oversættelsen tabes det mængde og enhedsaspekt der er indeholdt i det franske udtryk, og som henviser til et af de afgørende brud i efterkrigstidens sociale boligbyggeri, nemlig industrialiseringen af byggeriet. Les Grands Ensembles eller de store bebyggelser er i dag veritable monumenter over denne industrialisering af byggeriet, og ikke overraskende er det især disse bebyggelser, der fanger mediernes opmærksomhed i forbindelse med de sociale problemer i den almennyttige sektor. Navne som for eksempel Vollsmose og Gjellerupparken er i en dansk offentlighed som Les Minguettes og Vaulx-en-Velin i Frankrig nærmest blevet synonymmer med begrebet socialt belastede byområder.

Boligmangel er et af efterkrigstidens store sociale problemer i både Danmark og Frankrig. I Frankrigs tilfælde er der tale om decideret bolignød, der blandt andet manifesterer sig i en omfattende udbredelse af egentlige slumkvarterer, hvor problemerne i Danmark får et mindre dramatisk udtryk i form af husvilde barakker og restriktioner, der regulerer adgangen til de lejeboliger. Problemernes omfang illustreres af, at de sidste slumkvarterer i Frankrig overlever helt frem til begyndelsen af 80'erne, og at restriktioner i Danmark består frem til 70'erne. Opbygningen af efterkrigstidens velfærdsstater falder således tidsmæssigt sammen med bestræbelserne på at løse boligproblemerne. Velfærdsstaten handler selvsagt om meget andet end boligspørgsmålet, men udviklingen af velfærdsbyen bliver så at sige det fysiske udtryk for velfærdsstatens udvikling, og det handler ikke kun om at bygge nye boliger, men

også om omfattende saneringer i den gamle utidssvarende og reelt sundhedsfarlige boligmasse.

Boligbyggeriet bliver samtidig et vigtigt instrument i den keynesianske velfærdsstats regulering af den nationale økonomi. Løsningen af boligproblemet skaffer ikke kun boliger, men også arbejde til en stor del af arbejdsstyrken, og det er et område, der kan anvendes til at forøge eller formindske den samfundsmæssige efterspørgsel og dermed den samlede økonomiske aktivitet. Den almennyttige sektor bliver således et privilegeret eksempel på den keynesianske velfærdsstats sammenkobling af det sociale og det økonomiske.

Det sociale boligbyggeri handler ikke mindst om politik. I Danmark er den almennyttige sektor stærkt knyttet til den socialdemokratiske bevægelse, og ikke kun de konservative og liberale kritikeres øjne. I Frankrig er løsningen af boligproblemerne, og dermed det sociale boligbyggeri, en nødvendighed i den republikanske selvforståelse. Det almennyttige byggeri er i begge lande ikke kun et resultat af en overordnet statslig politik og planlægning. Det er også afhængigt af de enkelte boligselskaber, og det er ikke mindst afhængigt af de lokale myndigheder og af deres større eller mindre interesse i socialt boligbyggeri på deres eget område. Det almennyttige byggeri bliver således ikke opført ud fra en overordnet ide om, hvad man kunne kalde en demokratisk spredning.¹ I stedet bliver dette byggeri et udtryk for, at segregering ikke kun er et resultat af et boligmarkeds måde at fungere på. Det almennyttige byggeri er udtryk for en politisk begrundet segregering af det urbane rum, og dermed bliver det også et udtryk for, at den markedsmæssige segregering altid også er en politisk segregering.

Boligen er altid en særlig boligform. Det sociale boligbyggeri har således også en meget vigtig kulturel dimension, som et konkret udsagn om, hvorledes "man" bør bo. Det almennyttige boligbyggeri bliver et udtryk for velfærdsstatens vision om velfærdssamfundet og det "gode" sted, det "nye" liv og tilsvarende det "nye" menneske. De almennyttige boligområder bliver billedet på og realiseringen af den klassiske velfærdsstats ideal eller utopi om det gode liv, fordi områderne og byggerierne som fysiske rammer hviler på en forestilling om det liv, der skal udspille sig indenfor disse rammer. Det er i den forstand snarere forestillingerne, der dikterer rammerne end

¹ Det er mere end en trivialitet, som det illustreres af den plads begrebet 'afbalanceret beboersammensætning' indtager i den senere bypolitik. Jf. del 3 om bypolitik.

omvendt. Et ideal, en utopi og en forestilling er dog altid bundet til en kontekst, og det vil sige, at også velfærdsbyens idealer kun giver mening i en relationel forståelse, og det vil her videre sige i relation til det de bryder med, til ikke-idealet.² Idealerne er altid tidsbundne og derfor også tidsbestemte, og engang realiseret er de næsten dømt til på et tidspunkt selv at overtage rollen som ikke-ideal, for måske endnu senere at få deres revanche.³

Det industrialiserede byggeri slår igennem fra midt i 1960'erne, og fører frem til begyndelsen af 1980'erne til opførelsen af meget store boligområder, og herunder egentligt højhusbyggeri. I en dansk sammenhæng findes disse områder i to hovedvarianter, hvor den ene er karakteriseret ved en tæt lav bebyggelse og den anden ved etagebyggeri. Mange af de sidstnævnte områder har rødder tilbage til Le Courboursier's visioner og funktionalistiske ideal. Der er tale om bebyggelser, der er en art by i byen, hvor tidligere tiders bymur ofte er ”genopført” eller erstattet af en vej, der ligger som en ring om bebyggelsen, og hvor de tilknyttede parkeringspladser fungerer som fordums byporte. Begrundelsen har været, at man har villet undgå biltrafik inde i selve bebyggelsen, men prisen er ofte en bebyggelse, der bliver lukket om sig selv. De funktionalistiske idealer fører til en radikal adskillelse af det fysiske rum for henholdsvis arbejde og fritid, der netop gav mening i forhold til industrisamfundets forurenende virksomheder. Boligområdet skulle tilsvarende indeholde de nødvendige institutioner, der var betingelsen for denne adskillelse. Man skabte således en lang række monofunktionelle boligområder, der har det iøjnespringende træk, at gaden ikke længere findes, men ofte er afløst af et park inspireret miljø med stisystemer og en række mellemrum med en uklar status, samtidig med at forretninger og indkøbsmuligheder normalt og praktisk er koncentreret et bestemt sted i området. Denne korte og helt utilstrækkelige karakteristik skal understrege, at velfærdsbyen med de store bebyggelser får et helt nyt udtryk, en helt ny form for kvarterer og dermed en helt ny form for by, der sine kvaliteter og mangler til trods kun besidder en relationel

² Karin Lützens bog *Byen tæmmes* er et oplagt eksempel, både i sig selv og i sin diskussion af udviklingen i København i den sidste halvdel af det nittende århundrede. For et mere nutidigt eksempel hvor ghettoen eller det socialt belastede byområde negativt definerer idealet om byen, se: Bülent Dicken: 'Byen, fantasien og ghettoen', i *Øjeblikket* 1998.

³ Brumleby og Kartoffelrækkerne i København er eksempler på boligområder, der oprindeligt blev opført som socialt boligbyggeri, men som i dag hører til byens mest eftertragtede boligområder. Tingbjerg er et eksempel fra velfærdsbyen, der meget vel kan blive et nyt eksempel en sådan udvikling.

mening, og som realiserer et ideal, der netop er bundet til sin tid og som dermed ikke nødvendigvis bevarer sin ideale status. Med de store bebyggelser er der oven i købet tale om en urban form, der meget hurtigt mister sin ideale status.

Velfærdsstatens sociale krise og den almene sektor

Krisen fra midt i halvfjerdserne rammer ikke i første omgang den almene sektor, det er snarere boligbyggeriet som sådan og især den private del, der rammes af de nye samfundsøkonomiske problemer.

Vanskelighederne for den almene sektor i sidste halvdel af 70'erne kommer fra en helt anden kant. Nemlig fra det der i egentlig forstand er en kulturkritik af de store bebyggelser og af det industrialiserede byggeri, der anklages for deres menneskelige fremmedgørelse. Den voldsomme kritik fører til, at man både i Danmark og i Frankrig fra slutningen af 70'erne opgiver de store bebyggelser og højhusbyggeriet. Kritikken angår ikke blot de fysiske aspekter ved de store og høje bebyggelser, men den retter sig også mod formynderiet og top-down styringen i de almene bebyggelser.⁴ I Danmark leder kritikken til en demokratidiskussion i den almene bevægelse og senere til en egentlig demokratisk fornyelse.

70'erne er desuden storhedstiden for beboeraktioner i de gamle arbejderkvarterer. Beboeraktionernes arbejde er ikke kun rettet mod det privatejede udlejningsbyggeri, men nok så meget mod de store saneringsprojekter, der i denne periode i København angår det indre Nørrebro. Her er det også både den fysiske side ved nybyggeriet og den ensidige top-down styring, der står for skud. I tilfældet med saneringen på Nørrebro resulterer modsætningerne mellem det socialdemokratiske bystyre i København og beboere og borgere i de voldelige konfrontationer omkring Byggeren. Kampen om Byggeren har således i dag den samme mytiske status som de samtidige uroligheder i Les Minguettes i Lyon i Frankrig. Konfrontationerne på Nørrebro får desuden betydelige politiske konsekvenser for fremtidige saneringer og byfornyelser. Urolighederne omkring Byggeren bliver en af de væsentlige årsager til en ny lov om byfornyelse, der vedtages i 1983.

Den almennyttige boligbevægelse er historisk knyttet til den socialdemokratiske arbejderbevægelse, og den kritik der møder boligbevægelsen fra såvel højre som venstre sidst i 70'erne og i begyndelsen af 80'erne, er en del af en generel kritik af den

⁴ Leif Thomsen: *Den autoritære by*, Akademisk Forlag 1981; og med Birte Bech Jørgensen: *Hverdagslivet i en forstad*. Munksgaard 1978.

socialdemokratiske velfærdsstat. Denne generelle kritik og socialdemokratiets politiske vanskeligheder i øvrigt er samtidig et udtryk for arbejderklassens symbolske svækkelse og dermed for en svækket opbakning bag den traditionelle socialdemokratiske politik, der henviser til grundlæggende forandringer i det industrielle klassesamfund.

Kritikken af især de store almennyttige bebyggelser, arbejderklassens symbolske svækkelse og krisen for det traditionelle socialdemokratiske projekt får et andet markant udtryk. Det almennyttige boligbyggeri bliver offer for parcelhusets succes. Den traditionelle arbejderfamilie foretrækker sin egen bolig og sin egen ejerbolig frem for den almennyttige kollektive boligform. Det er på sin side et gammelt tema i arbejderbevægelsen, og drømmen om at få sit eget "sted" blev allerede tydeligt symboliseret ved haveforeningerne i begyndelsen af århundredet. Resultatet bliver at disse familier ofte fravælger de store almennyttige bebyggelser.⁵

Det er imidlertid ikke kun kulturelle bevæggrunde, der ligger bag disse familiers fravalg af den almene boligform, det handler også om de økonomiske forhold omkring boligen, og den almennyttige sektors konkurrencesituation i forhold til de øvrige dele af boligmarkedet. Den almennyttige sektor er selv et monument over den politiske regulering af boligmarkedet, og den illustrerer at de økonomiske forhold på boligmarkedet grundlæggende handler om den politiske regulering af dette marked. I den grad fravalget af den almene bolig til fordel for ejerboligen og især parcelhuset er begrundet i økonomiske forhold, henviser fravalget også til en politisk motiveret svækkelse af den almene sektors konkurrencesituation på boligmarkedet. Denne svækkelse af den almene sektor kan iagttages i både Danmark og Frankrig. I Danmarks tilfælde sker det ved de fordele der knyttes til ejerboligen i kraft af skattefordele,

⁵ Eller endnu mere markant, og selv om det er en sandhed med modifikationer, illustrerer den måske derfor fint paradokset: "These estates were originally planned and designed for mainly skilled and unskilled workers and their families. However, they never really moved in." Hedvig Vestergaard: 'The Changing Fate of Social Housing in a Small Welfare State – The Danish Case', i L. J. Lundqvist (ed.): *Policy, organization, tenure – a comparative history of small welfare states*, Scandinavian University Press, Oslo/Stockholm 1992, s. 40.

I den sidste halvdel af 90'erne begynder den almene sektor at diskutere alternativer til den gamle lejeform. Diskussionen drejer sig om at give beboerne en større råderet over deres bolig, og det vil sige forsøg på at tilpasse den almene sektor til den generelle og fortsatte individualisering. Den 6. april 2001, selv samme dag som lukningen af arbejderbevægelsens 125 år gamle dagblad bliver officiel, kan man i morgennyhederne på DR høre Hanne Thomsen fra boligselskabet KSB fortælle om introduktionen af begrebet medejerboligen i forbindelse med KSB's projekt om et nyt byggeri i Vanløse.

inflation og værdistigning.⁶ I Frankrig foregår svækkelsen af den almennyttige sektor mere direkte i kraft af en omlægning af støtten til det byggeriet, der fra at have været bundet til byggeriet/mursten i højere grad bliver knyttet til personen. På forskellig vis, indirekte i Danmark og direkte i Frankrig, er det altså det samme der sker i de to lande, nemlig at den offentlige støtte til boligen individualiseres.⁷

Den politisk-økonomiske svækkelse af den almene sektor medfører en række sociale konsekvenser, der på sin side bidrager til endnu en forringelse af den almene boligforms konkurrencesituation. De økonomiske fordele ved ejerboligen er ikke opnåelige for alle og enhver, og det er kun den økonomisk bedrestillede del af den almene sektors beboere, faktiske og potentielle, der har denne valgmulighed, og det vil sige, at en stor del af denne gruppe fraflytter eller fravælger de store almene bebyggelser.

Den kulturelle og økonomiske svækkelse af den almene sektor frembringer således en ny social faktor, der kun bidrager til en forværring af sektorens situation på boligmarkedet. I det øjeblik de kulturelle og økonomiske faktorer fører til, at den økonomisk bedrestillede del af beboerne forlader den almene sektor forstærkes segregeringen på boligmarkedet, og polariseringen af det urbane rum tiltager. Et af problemerne ved den øgede polarisering er, at den er selvforstærkende. I takt med at

⁶ Hedvig Vestergaard: 'Boligpolitik i velfærdsstaten' (afsnittet: 'Lønarbejderne flytter i parcelhus') i Niels Ploug m.fl. (red.): *Den danske velfærdsstats historie*, Socialforskningsinstituttet 2004, s. 269.

⁷ I Frankrig handler det om indførelsen i januar 1977 af "l'aide personnalisée au logement" (den personlige støtte til boligen), på bekostning af de tidligere former for "støtte til mursten" og "bidrag til huslejen". Jf.: Christian Bachmann & Nicole Le Guennec: *Violences urbaines*, Albin Michel, Paris 1996 s. 307-315. Se også Pierre Bourdieu: 'L'État et la construction du marché' i *Les structures sociales de l'économie*, Seuil 2000, s. 113-124, og s. 124-144 angående aktørerne og det bureaukratiske felt bag udarbejdelsen af de nye politikker. For Pierre Bourdieu er der en direkte årsagsforbindelse mellem 70'ernes boligpolitiske tiltag og fremkomsten af socialt belastede boligområder:

"Det er statens tilbagetrækning og svækkelsen af af den offentlige støtte til byggeriet, som i løbet af 70'erne bekræftes i erstatningen af "støtten til mursten" med "støtten til personen", der for det essentielle er ansvarlig for fremkomsten af forvisningens steder [titlen på en berømt rapport], hvor, under indflydelse af den økonomiske krise og arbejdsløsheden, de dårligst stillede befolkningsgrupper koncentrerer.

Det er således umuligt at forstå tingenes tilstand, indenfor det boligpolitiske som indenfor mange andre områder, uden at medtænke den kollektive omvendelse til den den neo-liberale vision, der indledes i 70'erne og fulendes midt i 80'erne med tilslutningen af socialistpatiets ledende personligheder." *La misère du monde*, s. 220-221, - min oversættelse og parentes. Se også P. Bourdieu: *Contre-feux*, Liber-Raisons d'Agir, 1998, s. 14, 36-37 og 45.

I Danmark i 1986-1987 fremsætter daværende boligminister Thor Pedersen i øvrigt - om end uden held: "- et forslag om lægge støtten til byggeriet om fra at være støtte til boliger til at blive støtte til beboere ("støtte til mennesker i stedet for støtte til mursten")." O. Lind og J. Møller: *FolkeBolig BoligFolk*, s. 203.

denne proces tager til, bliver den almene sektor i stadig højere grad forbundet med den negative side i polariseringen. Det bliver således endnu mindre attraktivt at bo i det almene byggeri, og dermed forstærkes polariseringen yderligere.

Som om det ikke var tilstrækkeligt med disse kulturelle, økonomiske og sociale vanskeligheder forværres det almennyttige byggeris trængsler af en række fysiske problemer, og i flere tilfælde af deciderede byggeskandaler. Kvaliteten af byggeriet fra 60'erne og 70'erne er ganske enkelt ikke i orden, og allerede fra sidst i 70'erne begynder en række boligforeninger som konsekvens at få alvorlige økonomiske problemer. Der er således blevet sat en alvorlig flersidet negativ udviklingsspiral i gang i de almennyttige bebyggelser. Hedvig Vestergaard beskriver situationen i den første halvdel af 1980'erne således:

"This downward trip, from the status as the latest and best non-profit housing, just ten to fifteen years earlier, was rapid and inexorable. The estates became one of the symbols of change from the optimistic and dynamic growth society of the late sixties to the stagnating, troubled, debt-ridden society of the mid-eighties." ⁸

I løbet af 1980'erne begynder man i Danmark at tale om samspilsramte bebyggelser, og i 1985 vedtages en lov, der sigter på at forbedre forholdene for en lang række bebyggelser opført i perioden 1965 til 1975. Der er tale om renovering af bygninger og udendørsarealer, og om en generel forbedring af boligforeningernes økonomi, og i forlængelse heraf også om huslejenedsættelser. Disse tiltag redder med Hedvig Vestergaards ord en række boligforeninger fra intet mindre end "financial, physical and social collapse" ⁹, men de formår ikke at vende en udvikling, hvori den almennyttige sektor har fået rollen som sorteper.

Med den nye borgerlige regerings tiltræden i 1982 kommer den almennyttige sektor desuden under et alvorligt politisk pres i løbet af 80'erne, og som kulminerer omkring Bolind sagen/skandalen i 1987. ¹⁰ Den borgerlige regering nedsatte i 1985 det såkaldte Winther-udvalg, opkaldt efter dets formand Frederiksbergs konservative

⁸ Hedvig Vestergaard: 'The Changing Fate of Social Housing in a Small Welfare State – The Danish Case', i L. J. Lundqvist (ed.): *Policy, organization, tenure – a comparative history of small welfare states*, Scandinavian University Press, Oslo/Stockholm 1992, s. 43.

⁹ Ibid., s. 43.

¹⁰ O. Lind og J. Møller: *FolkeBolig BoligFolk*, s. 203 & 235.

borgmester John Winther. Udvalget skulle undersøge hele situationen omkring det almene byggeri, og i boligbevægelsen ses udvalget i første omgang som et forarbejde til den borgerlige regerings og ikke mindst boligminister Thor Pedersens politisk-ideologiske offensiv mod den almene sektor. Resultatet af Winther-udvalgets arbejde bliver imidlertid et ganske andet end frygtet og/eller forventet. Udvalgets arbejde resulterer i 1987 i en positiv betænkning om det almene boligbyggeri, der lægger en dæmper på den politiske kritik som den almene sektoren møder udefra. Til gengæld har disse begivenheder og den generelle udvikling ført til en voksende diskussion internt i boligbevægelsen. Diskussionen vedrører især beboerdemokratiet, og den fører til en lang række initiativer med henblik på at forny og forstærke det beboerdemokrati, der ikke alene i forhold til Frankrig, men internationalt er et unikt dansk fænomen.¹¹ Omfanget af den interne diskussion i boligbevægelsen illustreres af, at Boligselskabernes Landsforening i 1987 for første gang fik en beboervalgt formand, Henning Mikkelsen, og at der i 1993 var kampvalg om formandsposten, hvor ”fornyerne” repræsenteret af Jesper Nygård gik af med sejren.

Lovinitiativet i 1985 fører til, at en række større bebyggelser fra 60'erne og 70'erne dels får styrket deres økonomi og dels gennemgår omfattende renoveringer. Initiativet åbner imidlertid ikke for en decideret social indsats, ud over den utilstrækkelige som måtte følge som en konsekvens af de økonomiske og fysiske forbedringer, der desuden er utilstrækkelige i forhold til at ændre den almene sektors status som sorteper i velfærdsstatens sociale krise. Det er stadigvæk det almennyttige byggeri, der skal løse den samfundsmæssige opgave at skaffe bolig til en stadig større del af ofrene for krisen.

Men det at huse samfundets socialt dårligt stillede er ikke blot et rent boligspørgsmål. Boligforeningerne påvirkes selvsagt også af de generelle konsekvenser af de mange forskellige sociale problemer. Boligforeningerne bliver således mere eller mindre tvunget til forholde sig til problemerne, hvilket fører til, at Gellerupparken i 1978 som den første af en række almene boligafdelinger ansætter en ny kategori af professionelle, de såkaldte beboerrådgivere. I første omgang er der tale om

¹¹ Der er tale om et unikt fænomen, også selvom beboerdemokratiet både kritiseres og problematiseres på det konkrete niveau i de enkelte afdelinger. Det er unikt, at der overhovedet er noget at kritisere og problematisere! Til sammenligning gik udviklingen i Thatchers England den modsatte vej: ”Danish social housing was decentralized and democratized at the same time as British council housing was privatized.” H. Vestergaard: *op-cit.*, s. 39.

socialrådgivere, der ansættes i den nye funktion, hvor deres opgave er at fungere som nær-socialrådgivere for boligforeningens beboere, men vel at mærke uafhængige af den kommunale forvaltning, hvorunder denne opgave i egentlig forstand henhører.¹² Ansættelsen af den første gruppe af beboerrådgivere er således en illustration af den sociale polariserings urbane udtryk, og den er samtidig en illustration af det som Bourdieu kalder (velfærds-) statens tilbagetrækning. Nødvendigheden af ansættelsen af beboerrådgiverne illustrerer en relativ tilbagetrækning i den forstand, at velfærdsstaten vender det blinde øje til en række sociale opgaver, som hører under de kommunale socialforvaltninger.

Fra sidst i 80'erne bliver den offentlige debat imidlertid i stadig højere grad domineret af diskussionen omkring indvandrere og flygtninge. Kritikken af den socialdemokratisk dominerede almene boligsektor forsvinder på det nærmeste fuldstændigt til fordel for den nye diskussion omkring almene boligområders angivelige forvandling til "ghettoer", hvor begrebet ghetto bruges i en utvetydig negativ betydning, som en entydig (muslimsk) trussel mod samfundet.¹³

¹² Om det boligsociale arbejde generelt, og herunder forskellen mellem de første beboerrådgivere og de senere byudvalgs-beboerrådgivere, jf.: Jytte Brask Lemche & Margit Sidelmann: *Liv i gård og gade. Boligsocialt arbejde i praksis*, Frydenlund 1998.

¹³ Jeg tror, man kan datere denne diskussions begyndelse til Søren Krarups opfordring til at boykotte Dansk Røde Kors' flygtninge indsamling i 1986, og ikke mindst til en diskussion i TV-avisen mellem Søren Krarup og Thor A. Bak den x/x-1986, hvor Søren Krarups klare og uforsonlige holdninger og aggressive stil kommer fuldstændigt bag på både journalisten og Thor A. Bak (- og det i en grad, at jeg for en del år siden kunne bruge diskussionen i min undervisning på Handelshøjskolen i København).

Det multikulturelle samfund

Diskussionen om socialt belastede boligområder handler i Danmark fra begyndelsen af halvfemserne mere og mere om indvandrere og flygtninge, og derved ligner den danske diskussion ikke alene den franske diskussion, men den generelle vesteuropæiske diskussion om socialt belastede byområder. Indvandrere er for en stor dels vedkommende en socialt udsat gruppe, og at de i betydeligt omfang er henvist til den mindst eftertragtede del af boligmarkedet kan næsten ikke være mindre overraskende. Indvandrere bliver desuden i særlig grad ramt af samfundets generelle sociale problemer, og ikke kun på grund af de ekstra vanskeligheder der er forbundet med at skulle klare sig i et fremmed miljø, men også fordi de i en social krisesituation er særlig udsatte for at blive diskrimineret på grund af deres forskel og individualitet.

Etnificeringen af sociale relationer

Et af fællestrækkene mellem Danmark og Frankrig handler om tvetydighederne omkring begrebet indvandrer. Hvem er egentlig indvandrerne? I de officielle opgørelser, og således også i forhold til belastede byområder, refererer man til udenlandske statsborgere. Det er altså et præcist juridisk begreb om statsborgerskab, der tillader en nøjagtig opgørelse af antallet af udenlandske statsborgere, og som desuden er i stand til at præcisere nationaliteten af de udenlandske statsborgerskaber.¹⁴

I den offentlige debat anvendes derimod oftest et meget mere udflydende begreb, hvor indvandrere på den ene side både omfatter danskere eller franskmænd og på den anden side netop ikke omfatter alle indvandrer nationaliteter. Der er således tale om et uformelt begreb om medborgerskab, der reelt kun er bestemt ved det fremmede eller det fremmedartede og som derfor er et meget elastisk begreb, hvis omfang afhænger af forestillingen eller fantasien om den og det fremmede hos den eller af de, der anvender

¹⁴ Danmark og Frankrig tilhører to modsatte traditioner omkring opnåelsen af statsborgerskab. I Frankrig er der således tale om en "droit du sol", og det vil sige at man har ret til fransk statsborgerskab, hvis man er født på fransk jord. Danmark hører derimod til en germansk tradition, hvor det ikke er jordens, men blodets bånd, der er afgørende for den nyfødtes ret til statsborgerskab..

begrebet.¹⁵ Alligevel er det muligt at præcisere, det der i første omgang optræder som et helt udflydende begreb.

I 1983 indfører Firkløverregeringen en sondring mellem forskellige grupper af indvandrere, der er baseret på hvilke grupper man fra statslig side mener (forestillingen og fantasien) vil være i stand til at klare sig selv, og hvilke grupper der ikke fuldt ud vil være i stand til at klare sig selv, og som derfor antages at være afhængige af hjælp fra det offentlige.¹⁶ I Danmarks tilfælde er det især indvandrere fra Tyrkiet og Pakistan og flygtninge fra andre tredje verdenslande der falder i den sidstnævnte kategori, hvorimod indvandrere fra Norden, EF og Nordamerika ikke overraskende falder i den første kategori og dermed ganske enkelt forsvinder ud af indvandrer og flygtninge debatten.¹⁷

I lovgivningen, forvaltningen og den offentlige debat bliver begrebet indvandrer således på det nærmeste defineret som et socialt problem med en særlig etnisk og kulturel baggrund. De befolkningsgrupper som lovgivningen herved fremhæver og udgrænser (eller stigmatiserer) er samtidig for manges vedkommende karakteriseret ved deres ydre genkendelighed, det være sig hudfarve, påklædning eller andre særlige træk (det man i andre sammenhænge og med anderledes positive termer ville anerkende som individualitet og livsstil) og ikke mindst deres navn, der placerer dem i en anden symbolsk sammenhæng end en traditionel dansk. I den offentlige debat og i hverdagslivets mange sammenhænge bliver indvandrerens således den fremmede, der er umiddelbar genkendelig og dermed umiddelbart forskellig fra det mig, der trækker grænsen mellem dem og os.¹⁸

Indvandrer- og flygtningedebatten bliver således forvandlet fra at være en egentlig debat om indvandring til at være en debat om mennesker fra bestemte dele af verdenen og fra bestemte kulturkredse. Diskussion handler ikke om svenskeren eller

¹⁵ ”En fremmed: det er en, der ikke er fransk og hvid.” Som det hedder i et af svarene i fra de unge i undersøgelsen: ’Unge i forstæderne og deres forestillinger’ (Les jeunes de banlieue et leurs images), citeret fra A. Bertho, *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute, Paris 1997, s. 77.

¹⁶ Bülent Diken & Charlotte Hamburger: ’Fra repressiv tolerance til åben diskrimination i ghettodebatten’ i *GRUS* nr. 40 1993, s. 24.

¹⁷ Lige indtil nogle af disse grupper selv bliver ramt af den borgerlige regerings stramninger. Jf. Claus Blok Thomsen, *Den falske melodi*, Politikens forlag 2006, s. 34 - 41.

¹⁸ ”Man må dog medgive at den officielle optælling af fremmede kun meget dårligt gør rede for det etniske fænomen i de store bebyggelser. På den ene side bestemmer det nationale tilhørsforholds juridisk-administrative status, hvis det har sin betydning, kun delvis de sociale aktørers identitetsmæssige følelser og adfærd. På den anden ligger citéens beboerne i fuld bevidsthed under for et ydre blik, der grunder sig på *forskellenes umiddelbare læsbarhed*, og som tenderer til at placere personer, hvis tilhørsforhold og status er meget forskellige, under kategorien ”fremmede”. David Lepoutre: *Cœur de banlieue*, Editions Odile Jacob, Paris 1997, s. 66 – 67 (min oversættelse og kursivering).

franskmanden i blandt os, den handler om tyrkeren, pakistaneren, palæstinenser, somalieren etc. som diskussionen giver status af et fremmedelement i en dansk kultur, der samtidig bliver genstand for en fornyet interesse, fordi det danske her alene er bestemt som det ikke-fremmede, som oplevelsen af noget fremmed både fremkalder og henviser til. Et fremmedelement som senere for såvel den lille som store racisme bliver inkarneret af muslimen.¹⁹ Det er således ikke racismen, der fører til en etnificering af de sociale relationer, men omvendt etnificeringen af de sociale relationer der frembringer racismen.

Fra gæstearbejder til statistisk problem indikator

I forhold til diskussionerne om det multietniske og -kulturelle samfund er Danmark og Frankrig meget forskellige og alligevel i relation til spørgsmålet om belastede byområder meget ens. De to lande er meget forskellige, fordi Frankrig som Europæisk stormagt med tidligere meget store kolonibesiddelser i modsætning til Danmark har en lang tradition for indvandring, og fordi samlingen af det moderne Frankrig, som vi kender det i dag, i forhold til Danmark er af langt nyere dato, og den handlede desuden ikke kun om en geografisk samling, men også om en kulturel samling og følgelig om

¹⁹ Og helt uagtet at religiøs overbevisning ikke kan reduceres til etnicitet, geografi eller kultur, men er i sin egen ret.

Muslimen som inkarnationen af racismens truende fremmedelement nåede et foreløbigt højdepunkt i Danmark i en annonce Dansk Folkeparti, hvis hovedtekst lød: "Når jeg bliver muslim, vil jeg også få en lejlighed." Men som Baudrillard for efterhånden mange år siden påpegede, består Le Pen's egentlige sejr i Frankrig ikke i Front National's valgsejre eller i muligheden af, at FN skulle vinde regeringsmagten, - om end Le Pen's succes ved præsidentvalget i 2002 rejste tvivl om udsagnet! Den egentlige sejr består derimod i effekten af FN i forhold til de øvrige politiske partier. At de gamle partier for at dæmme op for FN's succes i stadig større grad overtager Le Pen's standpunkter. Havde Baudrillard talt om Danmark havde han givetvis sagt nøjagtig det samme og blot udskiftet Le Pen og Front National med Pia Kjaersgaard og Dansk Folkeparti. De vedvarende diskussioner om, hvorvidt den danske udlændingelovgivning siden integrationsloven i 1998 ("introduktionsydelsen") overholder internationale konventioner turde være et eklatant eksempel.

Noget så dansk som den gamle hæderkronede kooperative virksomhed FDB, oven i købet med en tidligere radikal kulturminister som formand, valgte i den danske debat omkring det muslimske tørklæde at nægte ansatte retten til at bære tørklæder, i sigende opposition til multinationale virksomheder som McDonald og IKEA, hvor førstnævnte meget hurtigt fik fremstillet sine egne tørklæder med diskrete firmalogo, og hvor den sidstnævnte i 2000 ligefrem brugte sine ansattes kulturelle og etniske forskellighed, og herunder tørklædet, i en annoncekampagne.

Det muslimske tørklæde har også af flere omgange været til debat i Frankrig. Den seneste førte i marts 2004 til vedtagelsen af den lov, der forbyder at bære "demonstrative" religiøse tegn og påklædning i det offentlige skolesystem - herunder tørklædet. Det bør tilføjes at stat og kirke er adskilt i Frankrig - i modsætning til i Danmark.

undertrykkelse af en kulturel mangfoldighed.²⁰ Danmark fremstår således som en kulturel mere homogen nation²¹, og man kunne fristes til at tro at Danmark og Frankrig også i relation til indvandrere og belastede byområder var meget langt fra hinanden. Imidlertid spiller indvandrerproblematikken i begge lande en helt central rolle i forbindelse med de socialt belastede byområder og den stadig tilbagevendende ghettotematik. Der er altså god grund til at se lidt nærmere på denne sammenkoblings genealogi.

Med udgangspunkt i de socialt belastede byområder finder denne sammenkobling sine rødder i det industrielle samfunds behov for arbejdskraft, og vel at mærke industriens behov for billig og fjøelig ufaglært arbejdskraft. Tidligere fungerede landbefolkningen som en arbejdskraftreserve for den voksende industri. Afslutningen af vandringerne fra land til by får imidlertid to afgørende konsekvenser, dels markerer denne afslutning overgangen til urbant samfund, hvor langt størstedelen af befolkningen lever i byområder, og dels må industrien herefter finde sin arbejdskraftreserve udenfor nationalstatens egne grænser.

Fra sidste halvdel af 60'erne begynder den danske industri at hente arbejdskraft i især det tidligere Jugoslavien, Tyrkiet, Marokko og Pakistan, og gæstearbejderen, som de nye arbejdere så imødekommende bliver benævnt, bliver et nyt element i bybilledet.²² En tilsvarende udvikling finder tidligere og i større omfang sted i alle de højt industrialiserede vesteuropæiske lande og således også i Frankrig, hvor man i 60'erne især henter denne arbejdskraft i Spanien, Portugal, Marokko, Tunesien og ikke mindst fra den tidligere koloni Algeriet.²³ At situation i 60'erne og frem til begyndelsen af

²⁰ Det klassiske eksempel er den tvungne udbredelse af sproget fransk. Frankrig betegnes i dag officielt som indvandringsland fra slutningen af det 19. århundrede og frem til 2. verdenskrig. "I slutningen af det 19. århundrede bliver Frankrig et indvandringsland. Fra 1850 til 1900, hvor det Europa næsten tredobler sin befolkning, vokser Frankrigs befolkning ikke. Det er den første forklaring på migrationsstrømmen i begyndelsen af århundredet, overalt mangler der arbejdskraft, på landet såvel som i byen. Nabolandene er de vigtigste leverandører af arbejdskraft (først og fremmest Italien, Belgien, Spanien og Schweiz, Polen hvad angår rekrutteringen af minearbejdere i det nordlige Frankrig). /.../ For at fremmede kunne etablere sig og udøve en profession i Frankrig var det frem til 1917 tilstrækkeligt med at anmelde sit opholdssted til rådhuset." La Documentation française : *La politique d'immigration (1974 - 2005)* - 30 ans de maîtrise des flux migratoires, dossier tilgængeligt på: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/index/>.

²¹ Jeg tillader mig at se bort fra Grønland og fra grønlænderes situation i syd-Danmark. Her skal jeg blot notere, at grønlændere ikke har samme rettigheder som øvrige minoriteter.

²² Jonathan Matthew Schwartz: *Reluctant Hosts: Denmark's Reception of Guest Workers*, Akademisk Forlag 1985, s. 6.

²³ Dokumentarfilmen "Memoires d'immgrés" fra 1997 af instruktøren Yamina Benguigui er en unik dokumentation af denne imports menneskelige side. Y. Benguigui er selv datter af algeriske indvandrere,

70'erne var den stik modsatte af situationen i dag illustreres af, at den algeriske regering faktisk kunne true den franske regering med at stoppe eksporten af arbejdskraft:

"Den racistiske vold er i øvrigt i 70'erne en realitet som man ikke skal undervurdere. Den retter sig især mod algerierne på baggrund af et nostalgisk nag fra OAS's side og efter det franske Algeriet: elleve algeriske statsborgere blev dræbt mellem den 29. august og den 19. september 1973, og den algeriske regering meddeler da de franske myndigheder, at den vil forbyde sine statsborgere at immigrere, såfremt de franske myndigheder ikke tager effektive forholdsregler - det skal tilføjes at de "Tredivetredive Glorøse" år ikke er afsluttet eller bliver opfattet som værende ved at afsluttes, og at den franske økonomi endnu lader til at have brug for den algeriske arbejdskraft, - der er billig og føjelig."²⁴

I Danmark ankommer de første gæstearbejdere i 1967 og i perioden frem til 1973, hvor importen af arbejdskraft stoppes, kommer der i alt 20.000 gæstearbejdere og det vil sige mænd til landet. I denne periode forbliver mændenes familier i hjemlandet. Behandlingen af gæstearbejderne er i perioden kendetegnet ved forskellen mellem diskursen og realiteten. Fremmedarbejderne bliver udsat for andet end den berømmede danske gæstfrihed. De hentes herop til de fysisk mest krævende og de økonomisk dårligst betalte jobs, og de bor som oftest under kummerlige forhold.²⁵ De er så at sige reduceret til en art menneskelige arbejdsmaskiner.

og hendes film der består af interview med både indvandrere og franskmænd er opbygget i tre dele, der henholdsvis fortæller fædrenes, mødrenes og børnenes historie. Blandt de mange meget sigende vidnesbyrd hører man f.eks. historien om algerieren der troede, at når den franske rekruteringsofficer rakte hånden frem var det for at hilse, det handlede imidlertid ikke om den almindelige menneskelige gestus, men derimod om at kontrollere at personen havde hård hud på håndens inderside, - at der var tale om "main-d'oeuvre"!

²⁴ Michel Wieviorka: *Violence en France*, Seuil 1999, s. 26. OAS står for "l'Organisation armée secrète" - den hemmelige væbnede organisation. OAS blev dannet i 1961 i opposition til de Gaulles politik over for Algeriet, som organisationen bekæmper med alle midler, herunder terrorisme.

²⁵ "The guest workers came to occupy the worst positions in the job market and in the housing market. Moreover, they tended to pay higher prices for poorer dwellings. They paid higher prices for the same types of dwellings as their Danish counterparts. In the Copenhagen area, the foreign workers tended to move into the oldest and most run-down slum districts. The most extreme example of his "Ghettoizing tendency" was in a section known as "Vognmandsmarken" a barracks-like slum on Copenhagen's north-east side." J. M. Schwartz: *op-cit.*, s. 30. Vognmandsmarken lå ved gaden af samme navn op til Hans Knudsens Plads på Østerbro og bestod af 11 husrækker af toetages bygninger, der blev opført som nødboliger under 1. verdenskrig. Bebyggelsen bestod af 316 små lejligheder, hvor otte lejligheder pr. opgang delte to toiletter. Som fremmedarbejder-"ghetto" fra sidst i 60'erne fordobles antallet af beboere i Vognmandsmarken fra omkring 700 til ca. 1400, heraf 80 danskere hovedsageligt ældre, der boede alene. Beboerne var næsten alle muslimer, men de var fordelt på flere forskellige grupper, som ikke blandede sig med hinanden ("distance-keeping"): tyrkere, kurdere, to grupper af Jugoslaver, pakistanere, en mindre

Arbejdsløshedens tilbagekomst fra midt i halvfjerdserne rammer i særlig grad de ufaglærte fremmedarbejdere. De kom til Danmark, fordi der ikke var arbejdspladser til dem i hjemlandene, og mange valgte at blive trods arbejdsløsheden, fordi situationen i hjemlandet ikke havde forandret sig, og fordi de i kraft af deres status også var omfattet af almindelige danske sociale rettigheder. Med udsigten til at skulle blive i Danmark bliver familiesammenføringer et vigtigt element, og kvindernes ankomst skaber muligheden for, at der egentlige etableres etniske minoritetssamfund. Disse familier hviler som oftest på en traditionel en-forsørger model, og da denne indkomst ofte er en lavindkomst eller består af forskellige former indkomst erstattende ydelser, bliver disse familier henvist til det almene byggeri eller til den billigere del af det private boligmarked.²⁶

Den almene sektor er den eneste del af boligmarkedet, hvor adgangen til boliger er demokratisk reguleret via ventelister. De nye befolkningsgrupper havde således i kraft af den demokratiske regulering overhovedet adgang til boliger i den almene sektor, og hvor de yderligere fik mulighed for bo i nærheden af andre med samme baggrund. I forhold til det øvrige boligmarked befandt den almene sektor sig fra midt i 70'erne desuden i en kritisk situation, hvor en række bebyggelser i større eller mindre grad blev fravalgt af de oprindelige målgrupper. Det kan således ikke overraske, at det blev de almene boligområder og især de store industrielle og mindst eftertragtede bebyggelser, men ofte med mange store lejligheder beregnet på børnefamilier, der kom til at huse de nye medborgere. Det er så meget mindre overraskende som indvandrernes alternativ til det almene byggeri næsten udelukkende bestod i privat udlejningsbyggeri, og som desuden i perioden i stort omfang overgår til ejer- og andelsboliger.²⁷ De problemer og

gruppe marokkanere og de tilbageblevne danskere (*Ibid.*, s. 58). Vognmandsmarken blev revet ned i 1979.

²⁶ "When non-Danish citizens looked for accommodation, they often found ownership too expensive and the private rental sector closed by discrimination; thus the only available housing market for them was the social housing sector.", Hans Thor Andersen: *Urban competition and urban crisis: Urban Politics in Denmark*, Research Paper no. 7/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006, s. 19.

²⁷ "I bladet *Boligen* opgjorde konsulent, cand. polit. Ejner Engberg, i 1990, at der på 20 år var forsvundet omkring 200.000 private udlejningsboliger. Samlet bevirkede udviklingen, at antallet af udlejningsboliger var faldet fra i 1970 at udgøre 50 % af den samlede boligmasse til at være under 40 % i 1990. Samtidig formindskedes de dårligst stillede gruppers chancer på det private udlejningsmarked ved at en stigende del af de private udlejningsboliger var forbeholdt særlige grupper, som f.eks.

vanskeligheder som indvandrerfamilierne måtte have eller får bliver således i løbet en kort årrække også den almene sektors problemer og vanskeligheder.

Den voksende arbejdsløshed indebærer at rekrutteringen af fremmedarbejdere ophører, og at der i 1973 indføres et egentlig stop for denne form for indvandring.²⁸ For disse indvandrere grupper bliver det således især via familiesammenføringer at grupperne vokser. Til gengæld medvirker den stadigt voksende internationalisering til, at også Danmark modtager flygtninge fra mange af verdens konfliktområder. Den tyrkiske og pakistanske fremmedarbejder afløses bogstavelig talt af flygtningen fra Palæstina, Somalia og mange andre lande.²⁹ Disse nye grupper er, som tidligere fremmedarbejderne, i realiteten henvist til det almene byggeri i forsøget på at finde en bolig.

Det er især de almennyttige boligområder i og omkring de store byer, der huser det multikulturelle. Den almene sektor er altså langt foran det øvrige Danmark i forhold til den fortsatte globalisering, men den almene sektors ændrede beboersammensætning fra midt i 70'erne handler ikke kun om nye grupper af indvandrere, men også om nye grupper af danskere. Økonomisk bedrestillede familiers fravalg af visse bebyggelser giver ikke kun muligheder for indvandrergrupper, men også for den socialt udsatte del af den danske befolkning, og mange almene bebyggelser får en relativ større del af underprivilegerede danske beboere.³⁰

Det er således lykkedes de ansvarlige danske politikere at skabe en social situation i række af de store almene boligområder fra 60'erne og 70'erne, hvormkring allehånde konflikter får de bedste muligheder for at trives.

pensionskassemedlemmer, anpartshavere, folk der kendte nogen o.s.v.” O. Lind og J. Møller: *FolkeBolig BoligFolk*, Boligselskabernes Landsforening 1994, s. 205

²⁸ J. M. Schwartz: *op-cit.*, s. 6. Et tilsvarende stop indføres i Frankrig under den nyvalgte præsident Valéry Giscard d'Estaing i sommeren 1974.

²⁹ Se f.eks.: J. Tonboe: 'Territoriality: Displaced power or frustrated identity?' i Källtorp, O. (et al.) (ed.): *Cities in Transformation - Transformation in Cities : social and symbolic change of urban space*. Aldershot : Avebury 1997, s. 224-226.

³⁰ "From 1984 to 1997 the over-representation of the most vulnerable social assistance recipients rose by 85 % in the socially deprived areas of the largest urban districts." Peter Abrahamson: *City and Security: The Case of Social Welfare in Denmark with a Focus on Housing*, Research Paper No: 8/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006, s. 14.

Den negative individualisering

I kapitlet *Det nye sociale spørgsmål* så vi at begrebet social eksklusion rummer to dimensioner, hvoraf den første handler om fattigdom i traditionel forstand, og det vil sige om fattigdommens udvikling i det postindustrielle samfund. Den anden dimension handler om individualisering og nærmere bestemt om individualiseringens negative sider i det postindustrielle samfund.

Individualisering er et af de centrale temaer i den europæiske kulturhistorie gennem flere århundreder. Man kan således også læse de klassiske sociologer som teoretiseringer om det individualiserede samfund. I den aktuelle sociologi vidner temaet refleksivitet om at individualiseringen ikke alene har bevaret, men snarere har fået en endnu mere fremtrædende plads i den sociologiske forskning, hvor den vedrører alle de enkelte forskningsområder.

Individualisering og velfærdsstat

Skiftet fra at tale om fattigdom til i højere grad at tale om social eksklusion refererer til, at individualiseringen som et gode i form af en frisættelse fra en lang række bindinger også frisætter individet fra den sociale og civile sikkerhed, der var knyttet til disse bindinger. Individualiseringen indebærer således også risikoen for at frisættelsen fører til en isolation, der bliver kritisk i det øjeblik, hvor individets sociale situation trues, og hvor individet følgelig får brug for både en social og civil sikkerheds ordening for at stabilisere en kritisk situation, og dels et system af personlige relationer eller socialt netværk for at skabe en ny stabil livssituation. Individualiseringens modsætning er således ikke det kollektive, men den isolation der nedbryder individets menneskelige relationer. Det kollektive er derimod en forudsætning for en individualisering, der fortjener at blive betegnet som en frisættelse.

Det 19. århundredes pauperisme er et vidnesbyrd om de negative konsekvenser af industrialiseringen og dens nedbrydning af de tidligere fællesskaber, og industrialiseringens urbanisering er (og frem til i dag) om noget selve inkarnationen af individualiseringen på godt og ondt.

Det 19. århundredes sociale reformer, deres fortsatte udbygning og opbygningen af efterkrigstidens velfærdsstater er ikke alene, ved netop at muliggøre individets

frigørelse fra traditionelle bindinger, en afgørende betingelse for individualiseringen, men også et forsøg på at sikre, at friheden ikke slår over i sin egen negation som friheden til at dø af sult.

Velfærdsstaternes overtagelse af en stor del af opgaverne med hensyn til individernes sociale og civile sikkerhed indebærer også en aflastning af det civile samfund, som får et tilsvarende større overskud til at udfolde sine positive sider. Det er imidlertid langt fra altid tilfældet at dette finder sted, og det er naturligvis enkelt at hævde, at det skyldes velfærdsstaten selv, men det er selvsagt en lige så åbenlys fejlslutning, der ikke alene ignorerer, at samfundet ikke blot består af to variable civilsamfund og velfærdsstat, og at "trekanten" først giver mening, hvis og når markedet medtænkes. Fejlslutningen ignorerer desuden rationalet bag opbygningen af velfærdsstaten, nemlig at civilsamfundet ikke var i stand til at rode bod på den sociale nød og uretfærdighed som markedet frembragte. Eller rettere at det som civilsamfundet frembragte for at rode bod på en situation af social nød og uretfærdighed netop var velfærdsstaten, og i en permanent konfrontation med stat og marked.

Individualisering og social eksklusion

Individualiseringen og dermed også den negative individualisering er et generelt samfundsmæssigt fænomen og dermed også en del af det nye sociale spørgsmål. De positive og negative sider angår desuden begge de to grundlæggende dimensioner ved det nye sociale spørgsmåls, det handler både om den sociale integration generelt og om inklusionen på arbejdsmarkedet. Individualiseringen betragter vi normalt som et positivt fænomen, der handler at give individet flere muligheder og større ansvar, og det vil sige en proces der anerkender individets selvstændighed og forskellighed. De positive sider ved individualiseringen overskygger da også processens negative sider.

Den negative individualisering bliver først i egentlig forstand et samfundsmæssigt emne, når individualiseringens negative sider forstærkes af andre sociale problemer. Balancen mellem individualiseringens positive og negative sider forskydes af forandringer i den sociale og civile tryghed, der er en forudsætning for den frisættende individualisering. Det er kombinationen med andre sociale og civile problemer, der så at sige synliggør den negative individualisering, og som fører til en helt ny problematik under navnet social eksklusion. I forlængelse heraf bliver den negative individualisering

først og fremmest en betegnelse for tabet af sociale relationer, der i en kritisk situation kan være fatalt for den enkelte person.

Som en del af den sociale eksklusion besidder den negative individualisering den egenskab, at det er ganske ubestemt, hvor mange eller hvor få sociale relationer en person skal indgå i, for at vedkommende kan siges at være socialt ekskluderet. Det er således ikke muligt præcist at afgøre endsige måle den negative individualiserings samfundsmæssige omfang. For den enkelte er den negative individualisering ikke desto mindre et meget konkret og præcist fænomen.

Den demokratiske og sociale dimension ved den almene sektor betyder, at den også rummer en relativ større del af mennesker med sociale problemer. På boligmarkedet er det således igen den almene sektor, der må bære langt den største del af de problemer, som den negative individualisering som et generelt socialt problem fører med sig.

Alternative strategier

Den negative individualisering er imidlertid ikke kun et individuelt personligt anliggende, og parallelt til den sociale eksklusion har den også sine kollektive manifestationer. De socialt belastede byområder er også udtryk for denne kollektive dimension. I denne sammenhæng har den negative individualisering mindst tre forskellige aspekter. Det første angår det belastede byområdes større eller mindre isolering i forhold til andre områder og kvarterer, det andet vedrører beboere med en traditionel dansk baggrund. Det tredje aspekt vedrører grupper af indvandrere.

I en tid præget af en generel individualisering, der naturligvis også påvirker indvandrerne, er det slående at visse grupper af indvandrere fremhæves som repræsentanter for en modsat tendens ved at foretrække at bo tæt på sine egne. Der er imidlertid tale om et helt alment menneskeligt træk, der ikke er specifikt for indvandrere, og når det i den offentlige debat knyttes til grupper af indvandrere skyldes det deres status af ”synlige minoriteter”.³¹ Baggrunden for dette valg er oplysende for

³¹ Det alment menneskelige ligger i at vores primære sociale netværk opbygges med andre, der tilhører den samme sproglige horisont, det vil sige med dem der i videst muligt omfang taler det samme sprog og dermed i videst muligt omfang deler den samme kultur - og det er i øvrigt ikke nødvendigvis

både den positive individualiserings kollektive betingelser og for strategier til at imødegå den negative individualisering. Dels bliver det herved, og ikke mindst for indvandrere, lettere at håndtere de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med at leve under fremmede betingelser, og dels skaber man sig herved et socialt rum, hvor man ikke blot er fremmed, og hvor man får mulighed for at leve efter sine egne valg, hvor man med et moderne ord får mulighed for at udfolde sin livs-stil – sin individualitet.³²

Det er sigende, at dette bosætningsmønster først bliver et problem i løbet af firserne, og at det når et foreløbigt højdepunkt med ghetto-debatten i begyndelsen af 90'erne. Bosætningsmønstret bliver således et problem i takt med at samfundets sociale krise udvikler sig, og at indvandrere og flygtninge og i stadig højere grad bliver mål for social utilfredshed og sociale frustrationer. I den offentlige debat fremstilles problemet som et integrationsproblem, der angiveligt kan føres tilbage til modsætningen mellem tradition og modernitet. Når indvandrere og flygtningen bosætter sig i de samme områder fortsætter de angiveligt oprindelseslandets traditionelle levevis, der som modsætning til f.eks. franske og danske moderne livsformer uundgåeligt modarbejder disse gruppers integration.³³ At indvandrere og flygtninge får rollen som syndeboek er hverken originalt

bundet til etnicitet. Om det franske udtryk "synlige minoriteter" se det forrige kapitel note 5, i dag (2007) foretrækker man at tale om "diversitetens" eller "forskellighedens repræsentanter".

³² Se hertil J. M. Schwartz: *Reluctant Hosts: Denmark's Reception of Guest Workers*, Akademisk forlag 1985, ikke mindst kapitel 3: Gypsy or Guest Worker? Informal Economy and Ceremony in a Baptism (s. 37–53) og analyserne i kapitel 4 (s. 53–91) af kampen for indvandrernes ret til genhusning og den faktiske genhusning i forbindelse med nedrivningen af ghettoen Vognmandsmarken i 1979.

For problemstillingen aktualiseret i forhold til 90'ernes bypolitik se Bülent Diken og Charlotte Hamburger: 'Fra repressiv tolerance til åben diskrimination i Ghettoebatten', i *GRUS* nr. 40 1993.

Hvad der således i første omgang fremstår som modsætning til individualiseringen, viser sig ved en nærmere betragtning at være en betingelse for individualiseringen. Modsætningen skal snarere søges i forhold til den negative individualisering. 'Gated communities' og andre velhavere områder udtrykker de samme tendenser. Forskellen består i at baggrunden er en "positiv" individualisering på baggrund af en økonomisk velstillethed, der betyder at disse communities i højere grad hviler på et negativt fravalg af andre end et positivt tilvalg af sine egne. Man betaler så at sige for at være fri for dem, der ikke kan betale entréen.

³³ Se hertil diskussionen mellem Bülent Diken / Charlotte Hamburger og Mehmet Ümit Necef i tidsskriftet *Grus*. B. Diken og C. Hamburgers kritik og modkritik af M. Ü. Necef handler hans anvendelse af begrebspæret tradition / modernitet, der som en grov forsimpel frakendes enhver videnskabelighed, og som læses som udtryk for en symbolsk vold, der legitimerer dagligdagens konkrete diskrimination. Bülent Diken og Charlotte Hamburger: *op.cit.*, & 'Tyrkeren og ghettoen på modernitetens limbo – Mere end et svar til Mehmet Ümit Necef', i *GRUS* nr. 42 1994. Mehmet Ümit Necef: 'Tyrkeren og ghettoen', i *GRUS* nr. 41 1993. Kritikken af paradigmet 'modernitet / tradition' findes allerede næsten ti år tidligere hos J. M. Schwartz: *op.cit.*, kapitel 6 (s. 130–144), hvor paradigmet føres tilbage til Chicago Skolen og bag Chicago Skolen til Max Weber. Schwartz finder et alternativt paradigme i Frankrig: "The presence and the consciousness of over one million immigrant workers from the Maghreb have impressed some social scientists in France that the simplistic and economic theories of migration cannot comprehend

eller et særligt dansk og fransk fænomen, men henviser til en generel problematik om xenofobi, som genfindes i hele Vesteuropa. Problematikken vedrører ikke specielt de belastede byområder internt, men i højere grad det øvrige samfund, hvilket til gengæld kun bidrager til at forværre situationen i og omkring de belastede byområder.

Ikke desto mindre er den første generation af indvandrerne slet ikke noget socialt problem, udover de helt almindelige sociale problemer, som denne gruppe rammes særlig hårdt af. Den første generation er kendetegnet ved netop ikke at stille krav, ved ikke at protestere mod deres sociale betingelser, ved stiltiende eller resigneret at acceptere den situation og den plads, som de gives og har i det danske og franske samfund. Som socialt problem er første generations indvandrerne således et problem på trods af dem selv, og de er kun et som socialt problem som et udtryk for det danske samfunds sociale krise.

Det er først i forbindelse med børnene eller den anden generation, at der bliver tale om sociale problemer som særlige indvandrer problemer. Den anden generation er enten født eller har haft sin opvækst i Danmark og behersker generelt det danske sprog lige så godt som enhver anden dansker. Deres problem er ikke, at de ikke er integrerede i danske samfund. I modsætning til den første indvandrer generations ”vellykkede” ikke-integration, ligger den anden generations problem snarere i et overmål af integration.

”De emigranter fra den første generation, der kom til Frankrig inden krisen accepterer ofte med en relativ resignation den arbejdsløshed, der rammer dem i dag, for en stor del fordi de stadigvæk føler sig fremmede i Frankrig (især blandt kvinderne er der mange der ikke taler fransk). Det forholder sig anderledes med deres børn, der ikke har kendt andet end Frankrig, og som forventer at blive behandlet som hvilken som helst anden franskmand. Det

the reality.” /.../ “Community is a cultural resource, not simply a sack of old traditions. The problematic for research involves then, not the receiving society’s definition of the problem (usually in terms of the failure to integrate) but in terms of emigrants’ perceptions of their situation (usually in terms of colonialism and racism). Thus a new paradigm has to be grasped in the context of colonialist and post-colonialist domination.” J.M. Schwartz; *ibid.*, s. 140 – Schwartz’ fremhævnning.

er fordi de ser sig selv som integrerede, at de har svært ved at acceptere deres objektive ikke-integration.”³⁴

Den anden generation har netop i kraft af sin integration et mere dansk værdigrundlag i forhold til spørgsmålet om en ”vellykket” integration. Den anden generations målestok er således ikke livssituationen i hjemlandet, som var referencen for den første generation, men derimod en almindelig dansk målestok for integration og dermed for tilværelsen generelt. Med en traditionel dansk baggrund stilles der ikke spørgsmål ved integrationen, man er apriori at betragte som integreret, og i et stadigt mere individualiseret samfund bliver integrationsspørgsmålet derfor til et spørgsmål om ens personlige succes eller mangel på samme.

Det er således sigende at spørgsmålet om social eksklusion og spørgsmålet om integration i den offentlige debat, herunder den videnskabelige, behandles som to forskellige spørgsmål, hvor man umiddelbart kunne mene, at det måtte være det samme spørgsmål. At være socialt ekskluderet må selvsagt betyde at være ikke-integreret, men det gør det ikke uden videre, det betyder snarere at være ikke-inkluderet, og det er noget ganske andet, det er et socialt spørgsmål, hvor integration er blevet et kulturelt spørgsmål. Forskellen betyder, at man kan læse en bestemt gruppes sociale problemer som særlige kulturelle problemer, hvorved man selvsagt bidrager til og forstærker denne gruppes allerede givne udgrænsning, hvorfor man i sin selvforståelse naturligvis er tvunget til at forstærke sin integrationsindsats, men hvorved man også har opnået at flytte fokus fra sociale problemer til kulturelle problemer.³⁵

³⁴ Patrick Champagne: 'La vision médiatique', i Pierre Bourdieu (dir.): *La misère du monde*, Seuil 1993. s. 77 – min oversættelse.

³⁵ Det er ikke nogen ny praksis. De lavere klasser, såkaldt ”primitive” folkeslag, og i dag i bred forstand den såkaldte ”underklasse” er andre eksempler. I forhold til problematikken ovenfor omkring indvandrere er der tale om et forhold, der går tilbage til gæstearbejdernes ankomst til Danmark.

” ”Cultural difference” was a typical way for the state authorities to explain and legitimate the inferior conditions of guest worker housing, health, and security. /.../ A classic illustration comes from a municipal debate about the health and sanitary conditions in Vognmandsmarken, the foreign worker ghetto in Copenhagen. In 1971-72 two infants (one Pakistani and one Yugoslav) died of acute intestinal infections. Søren Klebak was the physician who treated in vain the small patients. Klebak called public attention to the case, and under questioning about Vognmandsmarken from City Council-woman Boldil Boserup, the magistrate in charge of housing, Børge Jensen, answered: “The conditions there are complicated by the fact that a large proportion of the residents are foreigners, who in many respects have other living norms than we do.” Such pseudo-ethnographic wisdom should warn all social scientists against conceiving the “immigrant problem” in terms of cultural differences. The “problem” is, more often than not, power.” J. M. Schwartz: *op.cit.*, s. 35.

Schwartz’ bog fra 1985 er særlig interessant i dag, fordi den viser, at den aktuelle problemstilling omkring indvandrere og flygtninge ikke er nær så nutidig, som man kunne tro, men derimod har en

Den anden indvandrer generation er som nævnt integreret i det danske samfund, og den overvejende del af denne generation følger et traditionelt dansk skema, med skolegang, uddannelse, arbejde og egen familie etc. Dette forhold er så meget desto mere bemærkelsesværdigt, som også denne generation møder den diskriminering, som indvandrere i det danske samfund er udsat for, samtidig med at de skal forholde sig til de vanskeligheder, der er forbundet med afstanden mellem deres familiemæssige baggrund og den danske virkelighed, som de er en del af. Det er imidlertid kun sjældent, at det er denne langt overvejende del af indvandrerens anden generation, der fokuseres på i medierne. Det er i stedet det mindretal, der er endt i forskellige former kriminalitet, der får de store overskrifter. Det særlige ved mediernes fokus i denne sammenhæng er at disse begivenheder ikke alene tilskrives personer, men også personens etniske baggrund. Ved at fremhæve den etniske baggrund udpeges en hel befolkningsgruppe, gruppen af anden generations indvandrere, og som sideeffekt indvandrere i almindelighed. Mediernes fokus er således et essentielt bidrag til den store og lille racisme i Danmark.

Samfundet har to indgange til denne kriminalitet, enten at betragte den som faldende ind under den almindelige politimæssige indsats, eller vælge at betragte denne kriminalitet som et symptom på et socialt problem. Normalt er der tale om en kombination af de to tilgange, men ind imellem optræder de som alternativer, som i sommeren 1999 i forbindelse med problemer omkring unge anden generations indvandrere i Odense centrum. Justitsminister Frank Jensen tilbød hurtigt Odense kommune at sende en ekstra politistyrke til byen. Kommunen sagde imidlertid nej tak til tilbudet og valgte i stedet at oprette 'Den særlige indsats' i det almene boligområde Vollsmose.

I Frankrig er den nyvalgte præsident Nicholas Sarkozy berømt/berygnet for sine udtalelser i forbindelse med socialt belastede byområder og de unges protester. I 2005 lovede han således under et besøg i området Les 4000 at sørge for en hovedrengøring af kvarteret – og det var ikke vand og sæbe han havde i tankerne.

histoire der rækker tilbage tilbage til slutningen af 1960'erne. Og et afgørende element ved den aktuelle situation handler netop om den historiske dimension, om de godt 40 års opsparede frustrationer, diskussioner og erfaringer. Schwartz' bog er desuden overraskende aktuel både i forhold til offentlige debat, og mere snævert også i forhold til den videnskabelige diskussion og ikke alene i forhold til migrationsforskning, men også i forhold til især diskursanalyse, casenanalyse og aktionsforskning.

Kriminalitet og vold

Sikkerhed og tryghed er centrale emner i diskussionen omkring de socialt belastede byområder.³⁶ Det handler om situationen internt i områderne, men det handler mindst lige så meget om denne situations repræsentation og betydning udenfor områderne, og om områders image i offentligheden. Diskussionen er desuden centreret omkring anden generations indvandrere, og det virker til tider som om selve begrebet anden generations indvandrer er synonymt med kriminalitet og vold. En væsentlig del af diskussionen handler således om en 'moral panic' situation og om konstruktionen af skræmme- og fjendebilleder omkring den "kriminelle" anden generations indvandrer.³⁷

Ovenfor har jeg hævdet, at de særlige vanskeligheder for anden generations indvandrere ikke skyldes en mangel på integration, men at de tværtimod udspringer af, at de unge netop er integrerede og dermed befinder sig i en særlig vanskelig social situation. Problemet består altså ikke i, at de unge ikke er integrerede i danske samfund, men derimod i de mulige konflikter mellem forskellige integrationer og ikke mindst i misforholdet mellem den danske og franske integrations normer for en god tilværelse og

³⁶ I Frankrig er spørgsmålet som nævnt (jf. kapitel 3) en central del af problematikken siden begyndelsen af firserne. Jf. for eksempel: François Dubet & Didier Lapeyronnie : *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992; Henri Rey : *La peur des banlieues*, (Angsten for forstæderne), Presses de Sciences Po 1996; Michel Wieviorka : *Violence en France*, Seuil 1999. Man finder en sammenfatning af de stadigt voksende problemer fra begyndelsen af 80'erne og frem til 1998 i Nicole Le Guennec og Sophie Body-Gendrot : *Mission sur les violences urbaines*, La documentation Française 1998. De omfattende uroligheder i 2005, hvor lokale episoder for første gang bredte sig til næsten alle franske storbyer, og som for første gang siden Alger krigen førte til indførelsen af udtagelsestilstand, illustrerer kun alt for tydeligt at problemerne ikke er blevet mindre siden 1998. I Danmark er det kriminalpræventive område også en central del af 90'ernes problematik om socialt belastede byområder. Problemerne får mindre spektakulære udtryk i Danmark, men diskussionerne – oprindeligt fra Gellerup-planen - om hvorvidt hele familier burde kunne straffes for deres børn og unges overtrædelser og for eksempel miste deres bolig; og eksempler fra Tåstrupgård hvor politipatruljer selv måtte beskyttes af andre politipatruljer, og hvor kommunen i eftersommeren 2000 overvejede at hyre private vagtværn for at sikre borgernes sikkerhed, og i de seneste år de fortsatte problemer med grupper af unge i Nivå og Kokkedal, viser at de samme problemer genfindes i Danmark. For en generel præsentation af udviklingen og den aktuelle situation i Danmark/København, jf. Anni Greve: *Changing Concepts for Handling Dangers in the City: The Case of Copenhagen*, Research Paper 9/06, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet 2006.

³⁷ I et indslag i TV2 nyhederne den 7/7-07 (19-udgaven) om et villakvarter i Greve, hvor beboerne var blevet evakueret på grund af oversvømmelser, blev det fremhævet det, at "der går rygter om, at indvandrerbander fra det Indre Nørrebro vil udnytte situationen"! N. Le Guennec og S. Body-Gendrot, *op-cit.* s. 53, citerer en lang række tilsvarende og mere ekstreme eksempler på mediernes afgørende bidrag til en "katastrofe vision" af situationen i og omkring de belastede byområder i Frankrig.

de unges faktiske og oplevede muligheder for at realisere disse forventninger. I værste fald risikerer den vellykkede integration kun at betyde flere og dybere ydmygelser.³⁸

Disse vanskeligheder forstærkes naturligvis i de tilfælde, hvor oprindelseslandets familie- og sociale struktur ikke kan opretholdes, men heller ikke erstattes af de nye strukturer i den nye sociale og kulturelle kontekst.³⁹ Det klassiske eksempel er svækkelsen af fader-autoriteten som følge af tab af status i det nye miljø, typisk fordi faderen mister sit lønarbejde og i værste fald bliver "parkeret" på en overførselsindkomst. Det er således også karakteristisk, at kønsperspektivet spiller en afgørende rolle, hvilket yderligere understreges af at drengene har sværere end pigerne ved at håndtere vanskelighederne. Deres skolegang vil mange gange være en bedrøvelig affære, hvor den mulige karriere som "drop-outs" indledes tidligt, og som i tilfældet Vollsmose kan kulminere med, at de hverken kan læse eller skrive i 8. klasse, og hvad værre er, hvor det for omgivelserne, og især for skolen, er blevet en normal situation.⁴⁰ Desuden er der tale om drenge, der, hvad enten de er født i Danmark eller kommet hertil som børn, vil være præget af den store og lille racisme, som de har mødt fra begyndelsen.

³⁸ Filosoffen Alain Badiou's (jf. kapitel 2) adoptiv søn er sort, og han har derfor været vidne til denne permanente diskrimination. A. Badiou har således ofte måttet hente sin søn på politistationen alene på grund af sønnens hudfarve, og efter politiet havde opdaget og verificeret sønnens "pæne" baggrund. Jf. A. Badiou's beskrivelse af "hverdagens ydmygelser": "L'humiliation ordinaire" i *Le Monde* den 16/11-2005. Artiklen er A. Badiou's kommentar til de omfattende uroligheder i november 2005. Artiklen findes oversat til dansk ved Niels Ivar Larsen under overskriften: 'Paris: Vi har de opstande vi fortjener' i *Information* fredag d. 18/11 2005.

³⁹ Der er i virkeligheden tale om en generel problematik, der vedrører forandrede familie- og sociale strukturer. Det er, som vi tidligere har set, blot tydeligere for flertallet at se ved de andre, ved de synlige minoriteter, hvis særlige situation forstærkes af de generelle sociale forandringer.

⁴⁰ Oplysningerne kom til offentlighedens kendskab i forbindelse med en arbejdsnedlæggelse blandt lærerne på en skole i Vollsmose i august-september 2000. Situationens alvor blev understreget af det helt udsædvanlige forhold, at lærerne ikke strejkede i protest mod kommunen eller staten, men derimod i protest mod eleverne! Det er slående, at problemerne blandt anden generations indvandrere er ekstremt kønsbestemt, det handler (indtil videre) næsten kun om drenge. Under et besøg i bebyggelsen Vapnagård i Helsingør beskrev en socialarbejder overfor mig, hvorledes drenge og piger på det nærmeste kom til at leve i to forskellige verdener, hvor pigerne modsat drengene udmærkede sig i det danske skolesystem og meget hurtigt ikke ville vide af deres jævnaldrene drenge. Drengene har det ikke alene svært med skolen, med alt hvad det indebærer, de mister også respekten fra de jævnaldrene piger i deres eget miljø, og det er måske om muligt endnu værre end at miste skole-systemets respekt. Frankrig bliver i det nye årtusinde i øvrigt ramt af nogle meget skræmmende forbrydelser i socialt belastede byområder, hvor piger og unge kvinder bliver udsat for vold og drab i forbindelse med afviste tilnærmelser og brudte kæresteforhold. I et tilfælde i 2002 bliver en 17 årig pige brændt levende! Begivenhederne fører i 2003 til dannelsen af organisationen "Ni Putes Ni Soumises" ("Hverken Ludere eller Underkastede") for at bekæmpe denne sexistiske udvikling. Bevægelsens ledende skikkelse Fadela Amara bliver i øvrigt i 2007, som en af flere venstrefløj's personligheder, medlem af regeringen under den nyvalgte præsident N. Sarkozy med bypolitikken som ansvarsområde.

De, der befinder sig i den samme situation som en selv, bliver for indvandrere drenge, som for alle andre, den privilegerede ramme for det sociale liv. "Banden" bliver således i egentlig forstand et resultat af drengens integration i det danske eller det franske samfund. Gruppen giver den nødvendige tryghed i fjendtlig sindede omgivelser, og den giver status for den, der ellers er berøvet enhver status.⁴¹ Problemet er naturligvis, at kriminaliteten er "bandens" og drengenes om ikke eneste så den umiddelbart mest enkle vej, for at få del i de statussymboler som værdsættes af og i det samfund, som de i samme bevægelse både er integreret ind i og ud af.⁴² En socialarbejder i et af Marseilles socialt belastede kvarterer berettede overfor mig, hvorledes disse drenge, for hvem en almindelig karriere så at sige er blevet integreret ud, har to rollemodeller: Den ene er den lokale dealer og den anden den lokale social- og kulturarbejder, og i det spil har social- og kulturarbejderen stort set ikke en chance overfor dealerens ikke alene langt større økonomiske, men også æremæssige succes, som den der ikke bøjer ryggen, men som derimod giver tilbage med samme mønt.

Det er slående, at den vold og kriminalitet, der i medierne og i den offentlige debat forbindes med anden generations indvandrere, netop forbindes med en social gruppe og dermed en særlig social situation, før den bliver knyttet til bestemte individer.⁴³ Selv den offentlige debat lægger altså mere eller mindre ubevidst en sociologisk forståelsesramme over disse begivenheder. I en given social situation er også vold og kriminalitet udtryk for valg og (livs-)strategier, men handlingerne kan lige så vel betragtes som en *acting-out* i situationen. Vold og kriminalitet er i denne egenskab også former for kommunikation og sproghandlinger, der mere eller mindre ubevidst er en appel til samfundet om at ændre position i forhold til de unge indvandrere, og dermed en appel om en generel positions ændring i forhold til de forskellige indvandrer grupper. Ændre position vil i denne sammenhæng sige at ændre

⁴¹ Samfundets generelle sociale krise handler således også om en *identitets-* og *meningskrise*, og følgelig om forskellige alternative identitetsformer og meningsindhold. Jf. det kendte slogan fra USA: "Black is beautiful".

⁴² For N. Le Guennec og S. Body-Gendrot, *op-cit.* s. 33 – 35 er der tale om helt nye former for ungdomskriminalitet, og som de direkte betegner som en "délinquance d'exclusion" / den sociale eksklusions kriminalitet.

⁴³ I forbindelse med kriminalitet og vold i de socialt belastede byområder fremhæver N. Le Guennec og S. Body-Gendrot: "Et andet aspekt, som kun sjældent nævnes, vedrører personligheden hos de, der begår overtrædelserne. Det er langt fra de mest destrukturerede, der deltager, men tværtimod de "socialiserede normale", ind i mellem oven i købet de dygtigste i klasse, de fremragende, tilpassede, inkluderede, der på et givet tidspunkt beslutter at lave optøjer." *Ibid.* s. 56 – min oversættelse.

den sociale situation som denne vold og kriminalitet udspringer af, og ændre situationen på en sådan måde at vold og kriminalitet ikke længere vil være attraktive valg, og det indebærer selvsagt at åbne andre muligheder for unge med og uden indvandrer baggrund og ikke alene for de unges bedste, men i lige så høj grad for samfundets bedste.⁴⁴ Som symptom henviser denne kriminalitet til en kritisk social situation, og som kommentar i acting-out'ens form er den en appel om forandring.

Den sociologiske tilgang og forståelse af sociale fænomener og herunder vold og kriminalitet, fritager naturligvis ikke den enkelte fra sit etiske og juridiske ansvar for sine handlinger.

⁴⁴ Med henvisning til en artikel af krimonologen Flemming Balvig skriver Anni Greve: "Today unskilled or unemployed poor male immigrants represent about 25% of the total prison population." A. Greve, op-cit., s. 18.

I dag er medierne især optaget af forbindelsen terrorismen, og det er sigende, at Vollsmose blev det første sted for en større dansk anti-terror aktion.

Fire eksempler - fortsat

Avedøre Stationsby og Les 4000

Kgs. Enghave og St. Denis tjente tidligere som eksempler på fremkomsten af socialt belastede byområder i de dele af byen, der stammer fra, hvad jeg har kaldt, den regulerede bys epoke. Her skal Avedøre Stationsby og Les 4000 tilsvarende tjene som eksempler på udviklingen af socialt belastede byområder blandt velfærdsbyens bebyggelser.

Les 4000

Les 4000 er en del af kommunen La Courneuve, der er beliggende umiddelbart nord for Paris og nabokommune til St. Denis. Bebyggelsen er opført i begyndelsen af 1960'erne, og de første beboere flyttede ind i 1962. Les 4000 var en del af indsatsen for at afhjælpe efterkrigstidens boligmangel og bolignød. Byggeriet i La Courneuve var direkte foranlediget af saneringer og renoveringer i Paris nordlige kvarterer og ikke mindst af sløjfningen af en række slumkvarterer i forstandskommunerne. Det meget formelle navn Les 4000 henviser til at bebyggelsen oprindeligt bestod af et tilsvarende antal lejligheder (4100). Der boede dermed mere end 17.000 personer i det oprindelige Les 4000, der også i Frankrig hørte til de store blandt 'Les grands ensembles' (de store enheder).⁴⁵

Bebyggelsen består dels af lange og høje blokke på femten etager, dels af mindre fire etages blokke, og en enkel betydelig højere bygning på seksogtyve etager. Arkitekturen er helt ensartet, variationerne er minimale og angår næsten kun bygningernes størrelse. De enkelte bygninger blev desuden placeret vinkelret på hinanden, hvilket dels understregede monotonien og dels bestemte strukturen for bebyggelsens indre områder og forbindelser, og som skabte en række overskuds- eller

⁴⁵ Hvor intet andet er angivet henviser oplysningerne om Les 4000 til : Collectif : *En marge de la ville, au coeur la société : Ces quartiers dont on parle*, Éditions de l'aube, Paris 1997.

restområder. Planlægningen af Les 4000 var yderligere karakteriseret ved sin manglende hensyntagen til den omgivne by, hvilket blev understreget af den manglende planlægning af sammenhængen med de omkringliggende veje og færdselsårer. Der er tale om et byggeri, der allerede i udgangspunktet bevidst eller ubevidst var tænkt isoleret, som et område lukket om sig selv. Les 4000 lå således som en ø, en betonkolos eller måske et fort i La Courneuve

Mod nord og syd afgrænses Les 4000 i af motorveje. Mod vest grænser kvarteret op til kommunen St. Denis og mod øst finder man den egentlige forbindelse til kommunen La Courneuve. Internt deles bebyggelsen af en større stjerneformet plads (*'De seks veje'*) i en nordlig og en sydlig del.

I begyndelsen er Les 4000 et eftertragtet sted at bo, hvor man både fremhæver boligernes høje standard og det sociale miljø blandt de nye og relativt unge grupper af beboere. I dag omtaler man således denne første periode frem i tresserne som Les 4000's guldalder.

Kvaliteten af byggeriet viser sig dog at være mindre tilfredsstillende, og Les 4000 bliver som andre almene bebyggelser fra denne periode ramt af fysiske problemer, og da den generelle vedligeholdelse samtidig er ganske utilstrækkelig accelereres bebyggelsens fysiske forfald.⁴⁶ I løbet af halvfjerdserne ændres også gruppen af tilflyttere, hvor de nye tilflyttere og beboere generelt befinder sig i betydelig mere problematisk social situation end de oprindelige beboere.

I 1980 bliver Les 4000 et af de områder, der kommer ind under et af de bolig- og socialpolitiske programmer (*Habitat et Vie sociale*; - herom senere), der leder frem til formuleringen af en egentlig bypolitik. I 1983 bliver Les 4000 ligeledes et af de første områder under DSQ programmet (*Développement social des quartiers*), og siden er Les 4000 blevet et af de faste byområder for den franske bypolitiks forskellige programmer.

I 1983 bliver Les 4000 hjemsted for en tragisk begivenhed, hvor en dreng bliver dræbt af en ældre beboer og angiveligt på grund af støjproblemer. Sagen bliver aldrig fuldt klarlagt, men den bliver af medierne overtaget som en "eksemplarisk begivenhed,

⁴⁶ David Lepoutre, *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Odile Jacob, Paris 1997. s. 37.

der tjener til at iscenesætte angsten for forstæderne”.⁴⁷ Les 4000 bliver således et af de klassiske eksempler i Frankrig på det socialt belastede byområde og på stereotypierne om ghettoens helt anden verden, af fattigdom, kriminalitet og håbløshed.⁴⁸ At Les 4000, stereotypierne til trods, befinder sig i kritisk situation illustreres i 1984 af, at ikke mindre end 20 % af lejlighederne står tomme, hvilket svarer til omkring 800 lejligheder og følgelig indebærer manglende lejeindtægter.⁴⁹ Kvarterets krise er således ikke alene fysisk og social, men også og ikke mindst økonomisk.

Den tilspidsede situation fører til at der i 1984 iværksættes et større og længere varende byfornyelsesprojekt, der ikke alene sigter på fysisk at genoprette kvarteret, men også på nogle helt grundlæggende forandringer, som det signaleres af byfornyelsesprojektets navn: *For at Les 4000 bliver en del af La Courneuve*. Projektet finansieres for halvdelen vedkommende af statslige og kommunale bidrag og for den anden halvdel ved lån optaget af boligforeningen. Der er tale om en nogle meget store fysiske forandringer: gennemgribende ydre og indre renoveringer af bygninger og lejligheder, fornyelse og restrukturering af de åbne områder, forandringer af bebyggelsen arkitektoniske udtryk, og ikke mindst en åbning af bebyggelsen mod den omgivne by gennem omlægninger af veje og sti systemer og etableringen af nye og flere adgange. At der er tale om gennemgribende forandringer understreges af, at man også griber til radikale indgreb som til at nedrive eller helt bogstaveligt at bortsprænge – Claude Debussy - en af kvarterets meget store boligblokke. Antallet af boliger i bebyggelsen nedbringes i kraft af projektet fra 4.100 til 3.600 og antallet af beboere fra ca. 17.500 til ca. 14.500. Blandt de mere kuriøse forandringer kan nævnes, den betydelige og/eller besynderlige arkitektoniske indgreb der består i at lave huller i en bygning. I en af de store og lange boligblokke fjerner man ganske enkelt flere

⁴⁷ Collectif : *En marge de la ville, au coeur la société : Ces quartiers dont on parle*, s. 70. Den tragiske begivenhed i fører til at præsidenten François Mitterrand besøger Les 4000. Mitterrands personlige intervention resulterer i nedsættelsen af missionen Banlieues 89 (Forstæder 89), der skal fokusere på *formen* i byfornyelsen af forfaldne kvarterer. ”Forstæderne bør være lige så smukke som bycentre”. Henri Rey : *La peur des banlieues*, Presses de Sciences Po, 1996, s. 95. Se også Christian Bachmann & Nicole le Guennec : *Violences urbaines*, Albin Michel 1996, s. 381-383.

⁴⁸ Sammen med Les Minguette, Les Venessieux i Lyon og Les quartiers Nord i Marseille hører Les 4000 til den første gruppe af socialt belastede byområder, der i den almindelige offentlighed får en næsten mytisk status som inkarnationen af ”ghettoen”.

⁴⁹ David Lepoutre, *op-cit.*, s. 34

lejligheder tre steder i bygningen, og skaber derved tre store gennemgående huller, således at man kan se tværs gennem bygningen.⁵⁰

Den gennemgribende fysiske renovering af kvarteret var uden tvivl en nødvendighed, som den ville have været det i ethvert andet byggeri, der ikke løbende var blevet korrekt vedligeholdt, men renoveringen ændrer ikke af sig selv kvarterets sociale situation. Som allerede nævnt ændres beboersammensætningen i Les 4000 fra begyndelsen af halvfjerdserne, og som for den almene (HLM) sektor generelt og ikke mindst for 'les grands ensembles' er der tale om en forringelse af beboernes sociale situation og om en voksende andel af beboere med en anden "etnisk" baggrund.⁵¹

I den del af den nationale levevilkårsundersøgelse fra 1993-1994, der fokuserer på bykvarterer, fremgår det at fattigdommen i Les 4000, og til trods for de fysiske renoveringer i firserne, er betydelig større end både det nationale gennemsnit og det gennemsnitlige socialt belastede byområde. Fattigdom analyseres som et multidimensionalt fænomen, det handler ikke alene om en ren økonomisk situation. Levevilkårsundersøgelsen analyserer fattigdom gennem 20 variable.⁵² Det gennemsnitlige antal handicap i Les 4000 ligger på 6,5, hvor det ligger på 5,2 og på 3,9 for henholdsvis det gennemsnitlige socialt belastede byområde og det nationale by gennemsnit.⁵³ Tilsvarende er det kun 0,8 % blandt beboerne i Les 4000, der højst har et handicap, mod henholdsvis 6,9 % og mellem 11,3 % og 15,4 %. Andelen af personer med mere end 6 handicap er tilsvarende 47,9 % for Les 4000 og henholdsvis 28,6 % og mellem 11,8 % og 14,5 % for det gennemsnitlige socialt belastede byområde og det nationale by gennemsnit.

Demografisk er Les 4000 bl.a. kendetegnet af en meget ung befolkning. 50 % af beboerne er under 25 år mod 33 % for hele regionen Île-de-France. Og intet mindre end 38 % eller 5.500 af Les 4000's beboere er under 20 år (1990). Der desuden en betydelig

⁵⁰ Der er tale om boligblokken, der bærer forfatteren H. de Balzac's navn, og som med de tre huller kan ses fra RER-B toget, der forbinder Paris med Charles de Gaulle lufthavnen. Indgrebet mulighed er ganske illustrativt for karakteren af det industrialiserede byggeri. Så sent som i foråret 2006 gennemføres i øvrigt endnu to bortsprængninger af to – Ravel og Presov - af Les 4000 meget store boligblokke.

⁵¹ Sagen er, at det er mere end tvivlsomt at tale om en særlig/entydig fransk etnisk baggrund, især fordi det at være fransk ikke defineres som en "etnisk egenskab".

⁵² Herunder indtægter, situation på arbejdsmarkedet, sundhed, opsparing, bolig situation, sociale relationer, kulturel integration etc. Collectif : *En marge de la ville, au coeur la société : Ces quartiers dont on parle*, s. 25.

⁵³ Det socialt belastede byområde er her defineret ved at tilhøre de byområder, der kommer ind under den franske bypolitik projekter.

større andel af børnerige familier og af enlige forsørgere, ligesom uddannelsesniveauet er betydelig lavere. De officielle arbejdsløshedstal er måske den enkeltstående indikator der tydeligst viser den sociale belastning af Les 4000. Den registrerede arbejdsløshed er mere end tre gange så stor, som den registrerede arbejdsløshed i Île-de-France. 35,5 % af arbejdsstyrken er således uden arbejde, og ungdomsarbejdsløsheden (15 – 25 år) rammer mere end hver anden. Den officielle procent for ungdomsarbejdsløsheden ligger på 51,5 %. Den kritiske situation understreges yderligere af, at 67,5 % af de arbejdsløse har været ledige i mere end et år.⁵⁴

Andelen af fremmede i betydningen personer med en anden nationalitet er, som nævnt, vokset i Les 4000 siden sidst i tresserne. I 1968 udgør andelen af udenlandske statsborgere i kommunen 11 %. I 1990 er denne andel vokset til 25 % og til 28 % for Les 4000, og den ligger således betydeligt højere end andelen på 12 % for hele regionen Île-de-France. Der er i øvrigt tale om en meget sammensat gruppe, der består af ikke mindre end halvfjerds forskellige nationaliteter, om end 60 % udgøres af personer fra Magreb landene (Algeriet (52 %), Marokko og Tunesien) og små 30 % fra Sydeuropa (Portugal (16 %), Spanien og Italien). Tallene vedrører udenlandske statsborgere og dermed ikke mennesker med en anden oprindelig nationalitet, som senere har opnået fransk statsborgerskab. Der er altså tale om tal, der refererer til strengt juridisk-administrative begreber og ikke til beboernes herkomst, og slet ikke til menneskers - i øvrigt forskellige - umiddelbare forståelse, læsning, oplevelse og kategorisering af den anden og de andre.

Hvad angår den ikke entydige, men i en social virkelighed afgørende kategori den fremmede, der er begrundet i det flertydige forhold, som David Lepoutre kalder *"forskellenes primære læsbarhed"*, ser tallene helt anderledes ud. Her er det nemlig ikke tilstrækkeligt at have et fransk statsborgerskab, for ikke at blive oplevet som tilhørende de fremmede. I et sociologisk orienteret forsøg på at gøre rede for det "etniske" spørgsmål i Les 4000 når D. Lepoutre på baggrund af de unge beboeres egne kategoriseringer og sine egne iagttagelser frem til, at de fremmede i betydningen ikke-franske udgør op i mod 80-85 %.

⁵⁴ *Ces quartiers ...* s. 71 -75, D. Lepoutre, *op-cit.* s. 26.

Det bør fremhæves, at D. Lepoutres egne iagttagelser bekræfter, at de unges forståelse om ikke er den sociale realitet, så dog er langt tættere på den sociale realitet i Les 4000 end de officielle statistikker.⁵⁵

Avedøre Stationsby

Avedøre Stationsby er en del af Hvidovre kommune, der som La Courneuve hører til den første ring af forstadskommuner omkring storbyens centrale kommune. Avedøre Stations by er en del af Køge Bugt planen, og dermed en del af finger planen for hovedstadsområdets udvikling.⁵⁶

Stationsbyen er decideret opført som en by i byen, som en bebyggelse der næsten helt bogstaveligt er lukket om sig selv. Med inspiration angiveligt fra den berømte Kroatisk middelalderby Dubrovnik er en stor del husene opført som en bymur der omkredser byen, der primært åbner sig mod den samtidige Avedøre S-togs station. Oprindeligt var den kørende trafik desuden adskilt fra selve bebyggelsen, bl.a. ved at den vej der gennemskar bebyggelse blev lagt et niveau under selve bebyggelsens neutrale, stue eller jord niveau. Disse træk illustrerer at Avedøre Stationsby på mange måder er/var udtryk for en i sin historiske kontekst dristig planlægning.⁵⁷

Bebyggelsen består grundlæggende af tre former for bygninger, dels et langt bånd af 4 etages bygninger, der udgør ”bymuren”, og som omgiver den indre bebyggelse, der består af et to etages rækkehusbyggeri. Den tredje form udgøres af en efter danske

⁵⁵ D. Lepoutre, *op-cit.* s. 65 - 70. Ifølge Levevilkårs undersøgelsen fra 1994 er andelen af udenlandske statsborger i Les 4000 i 1993 vokset til 34 %, - jf. *Ces quartiers dont on parle*, s. 23 – 24 og s. 72.

⁵⁶ Birgitte Mazanti, *Fortællinger fra et sted*, SBI, Hørsholm 2002. Som D. Lepoutres bog *Cœur de banlieue* om Les 4000 udmærker B. Mazantis afhandling om Avedøre Stationsby sig ved at fokusere på, hvad Stationsbyens beboere selv fortæller.

⁵⁷ Meget af den senere kritik af Avedøre Stationsby og generelt af periodens almenlystige byggeri, såvel journalistisk, politisk som videnskabeligt tager udgangspunkt i en substantivistisk læsning og forståelse af ideerne bag dette byggeri. Det der betegnes som den nordiske funktionalistiske tradition, og social demokratiske burde man vel tilføje, læses ofte som en absolut sandhed om det gode liv, hvor kritikken alene udstiller kritikken selv. Ideerne bag for eksempel Avedøre Stationsby giver kun mening i deres historiske kontekst, - og det gælder såvel semiotisk, sociologisk, filosofisk som ide- og teori-historisk.

forhold både høj og lang blok, der også er blevet benævnt "Store Hus", som åbner bebyggelsen ned mod Avedøre station. Herudover er bebyggelsen præget af en lang række institutioner, skole, svømmehal etc. der gennemløber bebyggelsen i forbindelse med den vej der på et lavere niveau går igennem bebyggelsen. Stationsbyen er opført i tre etaper, og bl.a. ud fra et ønske om at opnå en mere blandet beboersammensætning. Første etape med 920 boliger blev opført i 1971 -1973 og bestod af (både) etage- og rækkehusbyggeri. Opførelsen af Store Hus udgjorde anden etape fra 1976. Der er/var tale om et nærmest mere end dristigt byggeri, som udelukkende bestod af 480 toværelses lejligheder, der alle var uden et egentlig køkken. Til gengæld rummede Store Hus en restaurant funktion, hvor beboerne kunne indtage dagens måltider! Den tredje og sidste etape af byggeriet, der blev opført fra 1979 til 1983, bestod af Stationsbyens nordlige del, og den rummede 912 boliger fordelt på etage og rækkehus byggeri. Avedøre Stationsby med i alt 2312 boliger og godt 6.000 beboere stod således fuldt udbygget i 1983, og bortset fra at man undlod et butikscenter, fremstod bebyggelsen stort set som den var blevet planlagt godt ti år tidligere.

Opførelsen af Avedøre Stationsby fra 1971 til 1983 falder således sammen med afslutningen af efterkrigstidens tredive "glorværdige" år og frembruddet af velfærdsstatens sociale krise fra midt i halvfjerdserne. Stationsbyen er et af de sidste udtryk for de glorværdige tredive år, men som kommer til verden med en tidsforskydning, og da Stationsbyen står fuldt udbygget er virkeligheden allerede en helt anden. De oprindelige beboere flytter som nævnt ind ad af tre omgange og svarende til byggeriets tre etaper. For mange/flertallet af de oprindelige beboere var der tale om et positivt valg af Avedøre Stationsby i overensstemmelse med ånden fra de glorværdige tredive år. I den fuldt udbyggede Stationsby i 1983 er beboersammensætningen således også præget af mange engagerede og aktive beboere, og desuden af en betydelig gruppe af partipolitisk aktive beboere. Traditionelt har Stationsbyen om ikke været direkte repræsenteret i kommunalbestyrelsen så dog indirekte, ved at medlemmer af kommunalbestyrelses var bosiddende i Stationsbyen.⁵⁸ Med velfærdsstatens sociale

⁵⁸ Der er tale om en afgørende forskel til Frankrig, hvor udenlandske statsborgere ikke i modsætning til Danmark har stemmeret ved lokalvalg (begrundelsen er at franske lokalvalg indirekte er nationale valg i kraft af valgproceduren til Senatet). Problemet i Frankrig er naturligvis, at (lokal-)politikernes interesse for byområder også er knyttet til disse områders vælgermæssige betydning.

Det betyder ikke, at forholdet ikke kan være et problem i Danmark, eller kan formuleres som værende et problem, og paradoksalt nok i forsøg med beboerinddragelse. For den kommunale part i

krise og de store almene bebyggelsers tab af symbolsk kapital begynder beboersammensætningen også i Stationsbyen at forandres, og også her vokser gruppen af socialt dårligt stillede beboere.

Avedøre Stationsby kender ligeledes til problemer med kvaliteten af byggeriet. Områdets folkeskole Enghøjsskolen bliver således plaget af fysiske problemer, der udvikler sig til at give et sundhedsfarligt indeklima. Skolen er imidlertid også et eksempel på den ændrede beboersammensætning og på Stationsbyens tab af symbolskkapital. Elevsammensætningen bliver i stadig højere grad præget af elever med indvandrers baggrund. Kommunen beslutter på denne baggrund at bruge de fysiske problemer som en legitimering af at lukke Enghøjsskolen og for, i overensstemmelse med den daværende sprednings ideologi, at fordele de tosprogede elever på kommunens andre skoler. Eksemplet handler imidlertid også om at Stationsbyen og på trods af sociale krisetider stadigvæk rummer et politisk mobiliserings potentiale. Det lykkes således i et samarbejde mellem aktive beboere og skolens relativt yngre lærerkorps at skabe en lokal mobilisering imod lukningen af Enghøjsskolen, der blandt andet resulterer i, at Hvidovre i 1994 oplever sin største demonstration nogensinde, og ikke mindst i at kommunalbestyrelsen opgiver at lukke skolen og i stedet bekoster den fysiske renovering og bakker op om en helt ny strategi i overfor skolens problemer. Enghøjsskolen som ”magnetskole” hedder den nye strategi, hvis succes betyder, at Enghøjsskolen i 2001 modtager årets nationale integrations udmærkelse, integrationsstafetten.⁵⁹

Historien om Enghøjsskolen er særlig interessant på grund af dens mange dimensioner. Historien handler om fysiske og sociale problemer og især om kombinationen af fysiske og sociale problemer, men den handler også om en mobilisering fra neden, den handler således både om politik, governance, borgerinddragelse og -deltagelse, og den vedrører ikke mindst om det nye element, der består i etniceringen af sociale relationer. Det essentielle problem for de offentlige

kvarterløftprojektet defineres de partipolitisk aktive beboere som tordenskjolds soldater, hvis deltagelse angiveligt udgør et demokratisk problem. Interview efterår 1999 med Pia Blådal-Hansen, Hvidovre Kommune, Beskæftigelsesafdelingen og Kvarterløft i Avedøre Stationsby.

⁵⁹ Jf. min artikel: 'Changer l'école plutôt que changer d'école. L'expérience de Enghøjsskolen', i 'La question Urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses'. *Les cahiers du DSU*, nr. 24, Lyon 2000. Enghøjsskolen modtager i øvrigt flere priser for sin integrationsindsats bl.a. Brobyggerprisen og Dansk Lærer Forenings Stinus pris begge i 2001.

myndigheder var, at de fremmede elever udgjorde en ”for stor” andel af det samlede antal elever.

Den fortsatte generelle sociale krise, de store almene bebyggelses tab af status og etnificeringen af sociale relationer forstærker gensidigt hinanden. Stationsbyens tab af status betyder, at bebyggelsen bliver et af de steder, hvor det er relativt nemmere at finde en bolig, hvilket ikke mindst benyttes af den kommunale forvaltning til at skaffe boliger til socialt dårligt stillede medborgere. Stationsbyen bliver således i relativt højere grad til et muligt område for de grupper, for hvem adgangen til det øvrige boligmarked reelt er lukket, og det vil sige for socialt dårligt stille danskere og for grupper af flygtninge og indvandrere. En udvikling der blot forstærker Stationsbyens tab af symbolsk kapital og helt uafhængigt af hvad der faktisk er den sociale virkelighed og det vil sige hverdag i Stationsbyen.⁶⁰

For kommunen bliver Stationsbyen med de voksende sociale problemer også til en voksende økonomisk udfordring, og en relativ større del af det kommunale budget anvendes til Stationsbyen i forhold til resten af kommunen. Økonomi, sociale problemer, etnificeringen af sociale relationer bidrager til at nedbryde Stationsbyens

⁶⁰ ”Avedøre stationsby når næsten ikke at blive færdigbygget, førend der opstår en række problemer i byen. I to rapporter [1993] udarbejdet af det administrerende boligselskab – AKB – fremgår det, at byens situation i løbet af 1980’erne var præget af såvel fysiske som sociale problemer: Huslejestigninger på grund af en omfattende byggeskadesag. En fraflytningsprocent på 25 % per år. Et stigende antal socialt pressede familier, heraf flere enlige forsørgere. Et stigende antal børn og unge, der er udsat for omsorgssvigt. Et stigende antal børn og unge i begyndende kriminalitet og med begyndende blandingsmisbrug. Manglende institutionspladser. Integrationsproblemer i forhold til et stigende antal beboere af fremmed nationalitet.” B. Mazanti, *op-cit.*, s. 89-90.

I forbindelser med Hvidovre kommunes ansøgninger om byudvalgs- og kvarterløftmidler foreligger der et omfattende statistiskmateriale vedr. Avedøre Stationsby i form af et 35 sider langt notat (Store Hus er på grund af sine særlige karakteristika ikke medregnet). Det fremgår heraf blandt andet: Halvdelen af befolkningen er under 25 år; 28 % er udenlandske statsborgere heraf 95 % fra såkaldte 3. lande; og 60 % af husstandene består af enlige og enlige forsørgere. Tilflytterne har en gennemsnitlig bruttoindkomst, der er ca. 26 % mindre end den gennemsnitlige bruttoindkomst blandt tilflyttere til resten af kommunen. Bruttoindkomsten ligger 29 % under bruttoindkomsten i den øvrige del af kommunen. 54 % af beboerne på 15 år og derover er enten arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken. 70 % af samtlige personer på 18 år og derover har inden for en given periode på et år modtaget midlertidige indkomsterstattende ydelser. 45 % af de børn, der er indskrevet i en daginstitution i Avedøre Stationsby, er af udenlandsk herkomst. Ca. 47 % af alle anbringelsessager i Hvidovre Kommune angår børn/familier i Avedøre Stationsby – til sammenligning bor 19 % af samtlige personer under 18 år i Hvidovre Kommune i Avedøre Stationsby. I Avedøre Stationsby er der i 1997 begået 6,5 ”synlige kriminalitetstyper” for hver 100 beboere, i det øvrige Hvidovre er tallet 4,3 ”synlige kriminalitetstyper” for hver 100 beboere. Der er til gengæld begået forholdsvis mindre voldskriminalitet pr. beboer end i det øvrige Hvidovre. Hvidovre Kommune: *Statistik om Avedøre Stationsby*, (tilgængeligt på kommunens hjemmeside – i det mindste indtil sommeren 2000). Andelen af udenlandske statsborgere er som nævnt 28 %, men lægger man hertil antallet af nydanskere, er andelen af beboere af udenlandsk herkomst nærmere 50 % - ifølge interview med Pia Blådal-Hansen.

omdømme uden for Stationsbyen selv, hvilket desuden forstærkes af Stationsbyen arkitektoniske lukkethed om sig selv. Det svækkede omdømme handler naturligvis især om Hvidovre kommune, men i løbet af en kort tid handler det også om resten af hovedstadsområdet og om resten af landet. Avedøre Stationsby bliver i begyndelsen af halvfemserne til billedet på ghettos helt anden verden af fattigdom, kriminalitet og håbløshed. Kommunen reagerer i 1993 ved at indføre et åbenlyst og helt bevidst ulovligt stop for flygtninge og indvandreres adgang til Stationsbyen.⁶¹ Begivenheden kommer til at fungere som katalysator i den proces der fører frem til nedsættelsen af byudvalget samme år og til arbejdet med at formulere en egentlig bypolitik.

⁶¹ I øvrigt med støtte fra Avedøre-udvalgets repræsentanter for boligselskabet (AKB) og for de tre afdelingsbestyrelser i Stationsbyen (se også kapitel 3 her). Avedøre-udvalget blev nedsat i november 1992 af kommunen og boligselskab med henblik på at styrke indsatsen i Stationsbyen.

Udfordringer

Anvendelsen af karakteristikken socialt belastet om et byområde henviser til områdets placering i forhold til andre byområder. Det belastede henviser således til to dimensioner, hvor den ene angår selve området og hvor den anden vedrører relationen mellem området og det øvrige urbane område. Det socialt belastede byområde er noget i sig selv, og som socialt belastet er det et yderpunkt i et nyt postindustrielt urbant hierarki. Kvaliteten socialt belastet er altså ikke en substantiel, men en relationel egenskab ved et givent kvarter.

Det sociale liv

Beskrivelserne af problematikken omkring det belastede byområde efterlader ind imellem det indtryk, at det handler om et større eller mindre lokale opløsninger af samfund. De fire eksempler ovenfor illustrerer dog, at der i Danmark og Frankrig ikke tale om situationer, som man meningsfuldt ville kunne karakterisere som sammenbrud af socialitet. Men hvordan forstår og forklarer vi det sociale liv i de belastede byområder.

Den dominerende viden om de belastede byområder består i den offentlige forvaltnings statiske materiale om områderne. Denne form for juridisk-økonomisk viden, som man i tilfældet med de belastede byområder meget rammende betegner som *elendighedsprofiler*, illustrerer at de belastede byområder er en del af en generel problematik omkring ny-fattigdom og social eksklusion. Men det er måske mere interessant, at de offentlige myndigheders juridisk-økonomiske viden, der var tilstrækkelig i det industrielle samfunds velfærdsmodel, viser sin utilstrækkelighed i en postindustriell urban kontekst, hvor det sociale i sig selv er blevet problemet.

Det belastede byområdes interne sociale virkelighed lader sig naturligvis ikke forstå eller forklare ved hjælp af ren statistik, der er kendetegnet ved i at sige noget om rammerne for, men intet om de sociale relationer, der udgør det sociale liv også i belastede byområder. At begribe det sociale liv kræver en kvalitativ anden form for viden end forvaltningernes traditionelle statistik baseret på juridiske og økonomiske

kategorier. Det forudsætter en antropologisk og sociologisk viden om det belastede byområde.¹

Et etnografisk feltstudie er måske den mest umiddelbare tilgang til at beskrive det sociale liv i et givent byområde, på den anden side løser det ikke det teoretiske problem, hverken i det givne feltstudie eller i fortolkningen af det indsamlede materiale. Spørgsmålet om livet i det belastede byområde sender os så at sige tilbage til sociologiens grundproblemer i både teoretisk og empirisk forstand.

”Det er ikke viden eller undersøgelser om og af situationen i de belastede byområder som vi mangler. Der er blevet finansieret og udarbejdet et utal af casestudier. Problemet er ikke, at vi ikke ved hvad der foregår. Problemet er at vi ikke forstår, hvad der foregår i de belastede byområder.”²

Hvis François Dubet har ret i sin karakteristik eller konklusion ovenpå godt 20 års forsøg på at begribe dette objekt, er det naturligvis en grundlæggende kritik af den viden, vi har om livet i det belastede byområde. Svaret på kritikken er ikke at lave endnu flere undersøgelser, fordi det er selve grundlaget for disse undersøgelser, og dermed for arten af den viden der opbygges i de konkrete undersøgelser, der er under kritik. Men F. Dubet har ikke nødvendigvis fuldstændig ret. I lige så høj grad som det handler om en ikke-viden, handler det måske om en ikke-villens vide af den viden, som vi allerede har om livet i de belastede byområder. Pierre Bourdieu betegner en position, der snarere ville understrege dette sidste aspekt fremfor vores ikke-viden. Bourdieus sociologi kan derfor passende tjene både som udgangspunkt for en sociologisk tilgang til livet i det belastede byområde, men også som et eksempel på Dubets udsagn om det, der endnu står tilbage at begribe i og af denne sammenhæng.

¹ I Montreuil udenfor Paris valgte kommunen at hyre en antropolog til at undersøge beboernes oplevelse, forståelse og ønsker til deres boligområder. Undersøgelsen viste ganske rigtigt, at beboerens syn på deres kvarter var helt forskellig fra forvaltningens (–ernes) syn på kvarteret – og det samme forhold gør sig gældende i Danmark.

² François Dubet: indlæg på konferencen *Ville du XXI^e siècle*, La Rochelle 19-21. oktober 1998 – citeret efter mine noter. F. Dubet er professor i sociologi i Bordeaux og er især kendt som uddannelses- og kultursociolog. Specifikt i forhold til bypolitik og belastede byområder se f.eks.: med Didier Lapeyronnie: *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992. Om kvarteret Les Hauts-de-Garonne i Bordeaux: 'Comment nommer les "classes populaires" ?', i Collectif: *En marge de la ville, au coeur de la société: ces quartiers dont on parle*, Éditions de l'Aube 1997.

Tre dimensioner

Bourdieu's sociologi gør en dyd ud af ikke at være en Grand Theory, men derimod en sociologi der prioriterer den konkrete empiriske undersøgelse og analyse, og det teoretiske bidrag er derfor fokuseret på det empiriske arbejde. På den ene side er det teoretiske arbejde en betingelse for den empiriske sociologi som andet end en naiv empirisme, men på den anden side får de teoretiske begreber kun deres egentlige indhold i de konkrete empiriske analyser. Bourdieu taler derfor om åbne begreber. Begreber der skal åbne for det konkrete arbejde med sociologiens objekt og undgå at fastlåse dette arbejde i en på forhånd givet forståelse. Teorien bliver således til en form for orienteret frisættelse af den videnskabelige tilgang til empirien. Som videnskab har sociologien et objekt, og som enhver anden videnskab er udviklingen i erkendelsen afhængig af ikke blot de teoretiske refleksioner, men af deres kobling til det empiriske arbejde med objektet og ikke mindst dette mødes påpegning af teoriens paradokser og indre modsætninger, kort sagt af dens utilstrækkelighed.

I stedet for den store teori udgøres grundlaget for Bourdieu's sociologi af et begrænset antal begreber, udviklet med henblik på at begribe sociologiens objekt nemlig sociale relationer, og herunder også det liv der udfolder sig i de belastede byområder. Felt, kapital og habitus er tre grundlæggende begreber og dermed også tre grundlæggende dimensioner ved det sociale liv. Ærindet her er ikke at lave en begrebsgennemgang, men derimod at anvende de tre begreber til at åbne problematikken om det sociale liv også i de socialt belastede byområder.

Et byområde er i første omgang en ren geografisk bestemmelse, et geografisk afgrænset socialt rum, der ikke nødvendigvis modsvares af en tilsvarende symbolsk repræsentation som et kvarter. Historien om den forvaltningsmæssige afgrænsning af de belastede byområder er et sigende eksempel.³ Det er samtidig et eksempel på at et byområde kan blive indsatsen i socialt felt

³ Koldings Sydvest Kvarter er et eksemplarisk tilfælde på en administrativ afgrænsning af et område, og hvor kvarterløftprojektet som et af sine mål har at opbygge den symbolske repræsentation af området som et kvarter. Området findes som socialt rum, men ikke som et symbolsk rum. Modsat ønsker kvarterløftprojektet i Avedøre Stationsby at nedbryde den for stærke repræsentation af området som selvstændigt kvarter, her er sammenhængen mellem det symbolske og det sociale rum fra forvaltningens synspunkt for stærk. Image dimensionen omkring de belastede byområder er en mere generelt illustration af vigtigheden af forholdet mellem det sociale og det symbolske rum.

Feltet er navnet for relationer mellem mennesker, hvor der er noget på spil, og det vil sige for enhver menneskelig relation. En relation mellem mennesker, hvor der ikke er noget på spil, er ikke en neutral relation, men derimod en ikke-relation. Feltet bliver således navnet på det sociale mindste elementer, de elementære elementer som samfundet er opbygget af. Felt er således ikke alene intersubjektivt, men også intrasubjektivt.

Det belastede byområde kan altså dels være indsatsen i et felt, og samtidig er det scenen for en mangfoldighed af felter, og en del af endnu flere felters scene eller sociale og symbolske rum.⁴

Kapitalbegrebet er knyttet til feltbegrebet i den forstand at en kapital værdi altid er bestemt af det givne felt. Det er specifikt for et givent felt, hvilke kapitalformer der har værdi, og hvilken værdi de har i forhold til hinanden. Der findes altså ikke et på forhånd givet antal forskellige kapitaler eller et på forhånd givet hierarki mellem forskellige kapitaler. Det betyder naturligvis ikke at der ikke findes visse kapitalformer, der generelt spiller en større rolle end andre indenfor mange felter og ligeledes indenfor det belastede byområder som socialt og symbolsk rum. Økonomisk, social, kulturel og symbolsk kapital er de traditionelle grundformer, men som nævnt er det den konkrete analyse af et givent felt, der bestemmer hvilke kapitalformer der er relevante. De forskellige kapitaler bliver altså relationelt bestemt i det givne felt. De er ikke statiske, men derimod dynamiske størrelser, hvis dynamik ikke mindst er bestemt af deres indbyrdes relationer, og dermed af de relationer der bestemmer mulighederne for samspillet og især udvekslingen mellem de forskellige kapitalformer.⁵

⁴ Bourdieus sondring mellem et socialt og symbolsk rum peger på en ikke endimensional forståelse af menneskers sociale virkelighed. Realiteten er altid en repræsentation, og den er dermed også et symptom i psykoanalysens forstand, og med Jacques Lacan indeholder den sociale virkelighed således fire dimensioner (det reelle, det symbolske, det imaginære og symptomet). Det afgørende her er imidlertid at sondringen mellem et socialt og et symbolsk rum overhovedet åbner for at forstå den sociale realitet indenfor rammerne af en repræsentations problematik. Det er denne åbning som Risto Allapuro udnytter i sin artikel: 'On the repertoire of collective action in France and the Nordic countries: a perspective', *op.cit.* R. Allapuro viser, at fagforeningers betydning ikke kan reduceres til et spørgsmål om antallet af medlemmer, og det er således ikke på forhånd givet, at den højere organiseringsprocent i Danmark i forhold til Frankrig også betyder, at fagforeningerne spiller en mindre betydelig rolle i Frankrig.

⁵ Loïc Wacquant: 'Negative Social Capital: State Breakdown and Social Destitution in America's Urban Core', i *Neth. J. of Housing and the Built Environment* Vol. 13, 1998, No 1. Et af de klassiske eksempler på udveksling mellem kapitalformerne finder man omkring arbejdsløses jobsøgning, hvor flertallet finder det nye job i kraft af deres sociale netværk / sociale kapital. Som eksempel på

Habitus er ligeledes snævert knyttet til felt- og kapitalbegrebet. Habitus er Bourdieus forsøg på at udvikle et begreb, der skal overskride oppositionen mellem aktør og struktur, individ og gruppe etc. De sociale strukturer eksisterer kun i kraft af at blive realiseret af individer, og individet eksisterer kun indenfor eller ved at bære disse strukturer, men uden at struktur og individ kan reduceres til den ene eller den anden eller noget tredje.

Sproget er måske det mest tydelige eksempel. Individet vælger ikke sit eget sprog. Individet fødes ind i en social sammenhæng og gives i denne sammenhæng netop sit modersmål, eller rettere individet tales og tiltales ind i sit modersmål. Indenfor et givent sprogområde taler individerne det samme sprog, men netop uden at have en bevidst viden om sproget. Sproget er i første omgang en kropslig erfaring.⁶ Sproget er som sådan ikke så meget en bevidst viden, som det er en erfaring indskrevet på kroppen, og det er ikke kun et instrument individet anvender, det er langt mere grundlæggende en forudsætning for dannelsen af individet selv. Det individuelle er den stil individet udfolder i sproghandlingen, og det vil sige den måde hvorpå vi samtidig taler et fælles sprog og et absolut unikt sprog. Det fælles sprog eksisterer og udvikler sig således kun i og ved de individuelle unikke sproghandlinger.

Habitus handler således ikke blot om regler, det handler mere om udgangspunkter, hvor indenfor individet bevidst og ubevidst udarbejder sine strategier og dermed hele tiden også udvikler sit udgangspunkt/habitus. Subjektiviteten er aldrig blot underlagt sine sociale betingelser, men derimod en kreativ dynamisk faktor i håndteringen og omformningen af disse betingelser.

Det socialt belastede byområde

Vender vi tilbage til de belastede byområder, så er den viden vi og den offentlige forvaltning har om disse områder domineret af en traditionel statistisk juridisk-økonomisk viden om området. Men denne viden fortæller i egentlig forstand intet om

kapitalernes kontekstafhængighed har Bülent Diken fremhævet forskellen mellem en tyrkisk fremmedarbejders status i Danmark og i Tyrkiet. Et klassisk komisk eksempel på den mislykkede udveksling mellem kapitalformer er den nyriges manglende evne til at begå sig i sit nye miljø.

⁶ Bourdieu anvender begrebet *hexis* for denne rent kropslige erfaring, der i sprogets særlige tilfælde skaber forudsætningen for habitus som en dynamisk mental funktion og som blanding af bevidst og ikke-bevidst viden.

området som socialt liv. Antallet og arten af sociale og kulturelle institutioner, antallet af foreninger og beboernes uddannelsesniveau er naturligvis indikatorer for et områdes sociale og kulturelle kapital, men de fortæller i sig selv ingenting om det sociale liv, der udspiller sig i området. Den juridisk-økonomiske viden handler om betingelserne for det sociale liv.

Spørgsmålet om det sociale liv i de belastede byområder er ikke et spørgsmål om genren eller kvaliteten af de mennesker, der lever og opholder sig i områderne, men derimod et spørgsmål om, hvorledes de forandrede betingelser siden den sociale krise midt i halvfjerdserne påvirker det sociale liv.⁷ Det sociale liv i de belastede byområder er således et ganske almindeligt socialt liv, som det leves alle andre steder, men med den vigtige tilføjelse, at det almindelige sociale liv her leves under langt vanskeligere betingelser.⁸ Det mest sigende træk ved det sociale liv er paradoksalt nok den stiltiende accept af betingelserne. Ser vi bort fra de forskellige udtryk for unge menneskers protester, fremstår de socialt belastede byområder, som udtryk en for

⁷ Om forskellen mellem at fokusere på spørgsmålet om kvaliteten af det menneskelige materiale eller på spørgsmålet om de forandrede sociale betingelser, jf.: Hilary Silver: 'Culture, Politics, and National Discourses of the New Urban Poverty', i Enzo Mingione: *Urban Poverty and the Underclass*, Blackwell 1996. I en dansk sammenhæng se John Andersen og Jørgen Elm Larsen: 'Underklassen – den nye farlige klasse?' i *Social Kritik* nr. 37, 1995. I Danmark er underklasse diskursen ikke eksplicit, men den kommer til gengæld til udtryk gennem den generelle, og ikke mindst i socialvidenskaberne, accept af terminologien og sondringen mellem de stærke og de svage. Og den nye social darwinisme bliver kun forstærket af forsøgene på at mildne retorikken ved at tilføje "præciseringen" ressource til de svage og de stærke. Se evt. min artikel: 'Det nye sociale spørgsmål', i A. Greve (red.): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitets Forlag. Om den generelle neoliberale og neokonservative indflydelse på socialpolitiske retorik i Danmark og i relation til by- og boligpolitikken i efterkrigstiden jf.: Peter Abrahamson: *City and Security: The Case of Social Welfare in Denmark with a Focus on Housing*, Research Paper No: 8/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006.

⁸ Pierre Bourdieu (dir.): *La misère du monde*, Seuil 1993. François Dubet & Didier Lapeyronnie: *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992. Adil Jazouli : *Une saison en banlieue*, Plon 1995. Robert Castel om de unges vilkår:

"All the weighty defining factors [listed above] affect these young people: in terms of their relationship to work (casual jobs and unemployment, alternating ill-defined occupations with idle emptiness) and in terms of involvement in a family which often has nothing to transmit to a trajectory of integration or even, as in immigrant families, transmits values which work against it. So the negative determinants of identity grind on: poor school performance, lack of occupational skills, uneasy existence in the space of these disaster-stricken areas in the outer suburbs, the feeling of being a stranger in relation to sociocultural, trade union and local political institutions, and of being in permanent conflict with the representatives of law and order. /.../ Now, even to create a group, it is difficult to bring together pieces of meaning, which slip straight through the fingers. Beneath these experiences runs a rage which, when it fails to crystallize into a plan to transform things, explodes into sporadic, gratuitous violence.

I want to avoid painting an apocalyptic picture. After all, we could point out that these young people are barely a few hundred thousand individuals. However, they are at a watershed, representing one of the forward points of disaffiliation, showing us its extreme version, a way of being and of knowing that one is 'useless to the world'." Robert Castel: 'Insecure work and vulnerable relationships', i *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, number 3, 2000, s. 531.

resigneret tilbagetrækning til den private sfære og en stille accept af individualiseringen af samfundets sociale problemer. Samtidig giver de belastede sociale betingelser grobund for udbredelsen af en uformel og sort økonomi, der selv medvirker til at skabe betingelser for mindre og større kriminalitet, og de voldsformer der ledsager denne kriminalitet.

En stor del af disse former for vold og kriminalitet er karakteristiske ved også at være den eneste egentlige sociale reaktion på de livsbetingelser, og det gælder især i forhold til børn og unges adfærd. De momentane udbrud af uroligheder i socialt belastede områder i Frankrig, hvis ikon er brændende biler og konfrontationer med ordensmagten er mere direkte kommentarer til områdernes og de unges sociale situation. Jacques Donzelot har betegnet disse reaktioner som udtryk som ikke-sociale kræfter, og han har naturligvis ret i den forstand at kriminalitet, vold og optøjer er rent negative i forhold til den sociale orden. Oprørerne har tilsyneladende alene oprøret som indhold. De bidrager ikke med et konstruktivt alternativ, de er ikke-sociale kræfter i den forstand at de handler udenfor den sociale dialog, og netop fordi de ikke fremsætter krav nedbrydes pladsen for en mulig dialog og forhandling, og i præcis denne ageren fremtræder konturerne af et egentligt socialt sammenbrud.⁹ Men Donzelot tager også alvorligt fejl i den forstand. Som udtryk for "acting-out's" er optøjerne ikke-direkte meddelelser, men ikke desto mindre meddelelser og dermed en invitation til dialog og forhandling, men en invitation der i "acting-out formen" forudsætter, at modtageren ændrer position for at etablere en dialog på normale betingelser. De ikke-sociale kræfter er således et ganske uheldigt navn for en åbenlys social kraft, der ikke finder en social anvendelse.¹⁰

Det sociale liv i de belastede byområder adskiller sig fra det almindelige sociale liv udenfor områderne, fordi det leves under særligt vanskelige betingelser. På den ene side reagerer beboerne med en stiltiende resigneret accept af disse betingelser, og

⁹ Donzelot's figur med de ikke-sociale kræfter, ligner til forveksling Baudrillards betragtninger over terrorismen i 70'erne, og over myndighedernes forgæves forsøg på at etablere en forhandlings situation med terroristerne. Fordi terroristerne (før som nu) også brugte deres egen død som indsats brød de den sociale kontrakts spilleregler, og satte dermed så at sige myndighederne skak mat.

¹⁰ Det bør retfærdigvis tilføjes, at Donzelot justerer sit syn på de unges reaktioner. Jf. *Quand la ville se défait* s. 9-19. De episodiske optøjer tydeliggør en social situation, de tvinger samfundet ud af ligegyldigheden og til i det mindste at reagere. De unges hævde af deres eksklusion og forvisning viser desuden, at deres handlen ikke kan begribes som en simpel effekt af sociale forandringer eller som en naturlig eller moralsk karakterbrist hos det enkelte individ. De unges reaktioner (som i øvrigt de voksnes reaktioner og det sociale liv generelt) er resultatet af deres subjektive aktive og kreative forhold til den sociale virkelighed, og reaktionerne kan kun forstås på denne baggrund. Jf. Michel Wieviorka : *Violence en France*, Seuil 1999, s. 17-20.

på den anden side frembringer betingelserne alt andet end stiltiende protest reaktioner blandt de yngre generationer. Udtrykket ”ikke-sociale kræfter” karakteriserer således snarere den generelle stiltiende, indadvendte og privatiserede accept af betingelserne, som også præger de belastede byområder. John Andersen har i forbindelse med det sociale liv i de belastede byområder fremhævet et af de mest karakteristiske og mest problematiske træk:

”From a social polarisation angle the lack of collective action from the bottom is the problem.”¹¹

¹¹ John Andersen: 'The Politics of Gambling and Ambivalence: Struggles over Urban Policy in Copenhagen', in *Geographische Zeitschrift*, 89. Jg. 2001, Heft 2/3, s. 143. J. Andersen skelner mellem “”exclusionary”social unproductive” versus inclusive ”socially productive” types of conflicts.”” Vold, kriminalitet og optøjer er selvsagt ekskluderende socialt uproduktive konflikter, men det gælder også for den apatiske eller opgivende mangel på konflikt. Demokrati er både en form for konflikt og en form for konfliktløsning, hvorfor: ”Social inclusion and integration is impossible without social konflikt.” (*ibid.*, s. 143)

Det nye urbane spørgsmål

Byer har altid været segregerede. Kvarteret eller byområdet har aldrig været neutralt i social forstand, og stedets betydning har altid været bundet til forskellene mellem byområderne. Byen er om noget et socialt objekt, og byudviklingen er uundgåeligt et resultat af den politiske regulering, og det gælder selvsagt både for den ekstremt planlagte og den minimalt planlagte udvikling.

Boligpolitikken i Københavns kommune gennem i 1990'erne er en eksemplarisk illustration af forholdet. For Københavns kommune er det ikke tilstrækkeligt, at der næsten ikke opføres af nye almene boliger. Bystyret beslutter at afhænde de kommunalt ejede boliger, og frem til slutningen af halvfemserne sælger kommunen langt størstedelen af de kommunalt ejede lejligheder.¹² Løsningen af kommunens boligsociale opgaver bliver således henvist til kommunens anvisningsret til de almene boliger i kommunen. Kommunens muligheder for at benytte anvisningsretten er naturligvis afhængig af ledige lejligheder og dermed flytteprocenten i de almene bebyggelser, og ikke overraskende er denne procent størst i de områder, der er placeret nederst i det urbane hierarki. Disse områder kommer dermed til at bære en relativt større del i løsningen af kommunens boligsociale problemer, med det resultat at den urbane polarisering forstærkes og det urbane hierarki bliver endnu mere markeret. I den udstrækning anvisningsmulighederne ikke er tilstrækkelige bidrager kommunens politik til at forværre problemerne omkring hjemløshed og til en eksport af sociale problemer til andre kommuner. Eksemplet fra København illustrerer således et generelt samfundsmæssigt problem omkring kommunernes indbyrdes solidaritet eller mangel på samme i forhold til løsningen af landets boligsociale problemer.¹³ Kommuner med mindre alment byggeri bidrager

¹² Fra 1994 til 1998 afhænder Københavns kommune knapt 20.000 boliger ifølge *Københavns Kommune Statistisk tiårsoversigt 2004*. Ifølge Lars Engberg drejer det sig i en ikke nærmere specificeret periode om det dobbelte antal nemlig 45.000 kommunalt ejede lejligheder. Jf.: Lars A. Engberg: *Social Housing in Denmark*, Research Paper no. 6/00, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter 2000 s. 46. Det problematiske i frasalget af de kommunalt ejede boliger kan næsten ikke illustreres mere tydeligt end af Ritt Bjerregaards program om 5.000 nye billige boliger i valgkampen op til kommunalvalget i 2005.

¹³ I Frankrig finder man "naturligvis" den samme problematik omkring kommunernes indbyrdes solidaritet. I 1991 vedtages loven LOV ("Loi d'orientation pour la ville"), der indfører kravet om at kommuner i byområder med mere 200 000 borgere skal have mindst 20 % boliger i socialt boligbyggeri. Kravene til kommunerne strammes yderligere i 2000 med loven SRU (Solidarité et renouvellement urbains) og gælder nu i byområder ned til 50 000 indbyggere. Det er imidlertid kun under bødestraf at kommunerne skal overholde loven. Kommunerne kan altså vælge mellem bøder og socialt boligbyggeri. Og især kommuner der har under 5 % socialt boligbyggeri foretrækker for

således direkte til at øge belastningen af kommuner med mere alment byggeri, og især kommuner med ledige boliger i det almene byggeri eller i den dårligste del og dermed billigste del af det private boligmarked, hvilket desuden ofte falder sammen med at kommunen i forvejen har relativt flere sociale problemer.¹⁴

Da byen altid har været segregeret, og da segregeringens form og indhold altid har været under forandring, er der på sin vis ikke meget nyt ved den aktuelle situation. Opkomsten af en ny form for belastede byområder i forbindelse med velfærdsstatens sociale krise er næsten en naturlig udvikling, der blot tilføjer segregeringens historie endnu et kapitel.

Velfærdsstaten og med den velfærdsbyen var ved sine bestræbelser på at sikre ordentlige boligforhold for hele befolkningen også et forsøg på holde uligheden indenfor visse grænser, men det var ikke en kamp for at slette byens sociale forskelle eller segregeringen af det urbane rum. Velfærdsbyen som den gode by var en segregeret by, men en by hvori alle i princippet var en del af helhedens liv, og hvor de forskellige befolkningsgrupper krydsede hinanden. Velfærdsbyen var implicit også et forsøg på at sætte det demokratiske ideal på en spatial form.

Det nye urbane spørgsmål begynder, hvor segregeringen bliver urban eksklusion. Hvor dele af befolkningen er inkorporeret i byen, men i en situation af social eksklusion. Hvor byen ikke længere fungerer som en integrerende ramme og scene for det demokratiske samfund og for alle de konflikter, som demokratiet lever af.

Jacques Donzelot har foreslået begrebet *La ville à trois vitesses* (Byen i tre hastigheder) for forstå det urbanes aktuelle udvikling. De tre hastigheder svarer til tre adskilte logikker, der betegner en grundstruktur for udviklingen i den postindustrielle by. Denne treleddede grundstruktur modsvares af tre sociale grupper, hvor den ene udgøres af det postindustrielle globaliserede samfunds nye eliter (eller 'gentiles'), der indtager de ny-gentrificerede centrale storbyområder, og hvor den anden klasse

flertallets vedkommende bøden frem for socialt boligbyggeri. Jf. Jacques Donzelot: *Quand la ville se défait*, s. 122.

¹⁴ Korsør, Nakskov og Løgstør er berømte danske eksempler. I Korsør overvejede kommunen at overtage anvisningen til almene boliger med det formål ikke at leje dem ud, og Nakskov begyndte det nye årtusinde med at nedrive almene boliger, og ikke på grund af den fysiske standard, der officielt er udmærket, men for at forhindre en øget tilflytning af sociale klienter til kommunen. Løgstør kommune købte private boliger for at undgå, at de overtages af boligspekulanter med henblik på udlejning til sociale klienter.

udgøres af en stor middelklasse, der hovedsageligt er henvist til at bo i oplandet og på afstand af det centrale byområde. De udgør så at sige globaliseringens glemte i den forstand, at de ikke nyder de nye elitors privilegier, men derimod er truet af den skæbne, som den tredje gruppe inkarnerer, nemlig de befolkningsgrupper der er forvist til de socialt belastede byområder.¹⁵ Man genfinder den samme treleddede grundstruktur i en dansk sammenhæng:

”The city [København] has now developed a strategy of pursuing its planning and housing policy in relation to external conditions, especially globalization and the EU Single Market. Today, the new housing projects, institutions and business developments are aimed at offering splendid opportunities for transnational companies, business people and tourists rather than mainly the local population. /.../

When the spatial distribution of different forms of tenure is as uneven as is the case in many Danish cities (functionalist planning has created middle-class neighbourhoods of detached ownership that are clearly separated from multi-storey, working-class rental housing), then social inequalities and conflicts also take on a spatial dimension. In daily praxis, we may speak about parallel societies which only share the shopping malls, and sometimes not even that.”¹⁶

I begyndelsen af 1990'erne er spørgsmålet om samfundets sammenhængskraft blevet et anerkendt emne i den offentlige debat. I juni 1993 er den sociale sammenhængskraft således emnet for den daværende formand for EU kommissionen Jacques Delors indlæg ved en EU konference i København.¹⁷ De sociale problemer i Europa har angiveligt nået et niveau, hvor forskellene i borgernes livsbetingelser og dermed spændingerne mellem forskellige befolkningsgrupper truer den demokratiske model, dels i form af social uro og dels i form af opsplittningen af det urbane rum og den manglende kontakt mellem forskellige befolkningsgrupper.

¹⁵ J. Donzelot: 'La ville à trois vitesses: gentrification, relégation, périurbanisation', i *Esprit* 3-4, 2004 & *Quand la ville se défait*, Seuil 2006 s. 44 – 58. For middelklassen angår truslen især børnenes fremtid, og derfor spiller skolen en helt central rolle i denne sammenhæng.

¹⁶ Hans Thor Andersen: *Urban competition and urban crisis: Urban Politics in Denmark*, Research Paper no. 7/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006, s. 17 & 19.

¹⁷ John Andersen: 'Stratifikation, integration og eksklusion' i Anni Greve (red): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag, 1998 s. 188.

Kampen mod den sociale og urbane eksklusion kan føres på to måder, den første inkarneres af udviklingen i USA, som med Mike Davis ord kan sammenfattes i vejen fra "War on Poverty" over "War on Welfare" til "Social Warfare".¹⁸ Denne vej består i første omgang i en diagnose, der udpeger velfærdsstaten og dens "generøse" ydelser som problemet, og dernæst i en forstærket politimæssig indsats i takt med nedtrapningen af den sociale indsats, og i takt den forøgelse af kriminalitet og vold, der ledsager den voksende sociale nød. Den anden vej består modsat i en diagnose, der ser årsagerne til problemerne i den klassiske velfærdsstats utilstrækkelighed under nye postindustrielle betingelser. De klassiske rettigheder er i den nye situation ikke længere i stand til at sikre medborgerskabet. Skal medborgerskabet og det demokratiske ideal opretholdes, er man således tvunget til at udvide medborgerskabet med nye og tidssvarende dimensioner, og da de nye sociale problemer handler om eksklusion, må medborgerskabets nye dimensioner handle om retten til deltagelse, og i forhold til de belastede byområder om at reetablere disse områder som en ligeværdig del af det øvrige byområde og dermed af samfundet.

¹⁸ Mike Davis: *The City of Quarts*, New York, Vintage 1990. Se også : Loïc Wacquant : *Les prisons de la misère*, Éditions Raisons d'Agir, 1999 og 'De l'État social à l'État pénal', temanummer af *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, septembre 1998. Man kan dog også finde andre eksempler i USA jf.: Jacques Donzelot avec Catherine Mével et Anne Wyvekens : *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, Paris 2003.

DEL III

BYPOLITIK

"Bypolitik er velfærdspolitik"

*Au pessimisme de l'analyse peut
répondre l'optimisme de la volonté.¹*

Hubert Dubedout

Fremkomsten af socialt belastede byområder er et af mange vidnesbyrd om den traditionelle velfærdsstats vanskeligheder ved at håndtere den sociale krise, som først bliver en egentlig krise med massearbejdsløshedens genkomst fra første halvdel af halvfjerdserne. Blandt de mange krise vidnesbyrd har det socialt belastede byområde en særlig position, fordi det som en ny form for socialt problem er et produkt af denne nye sociale krise. Det belastede byområde er desuden udtryk for, at en af velfærdsstatens største landvindinger, det almennyttige byggeri, i løbet af relativt få år er forvandlet fra en social løsning til et socialt problem. Det socialt belastede byområde er altså ikke alene solidarisk med, men et direkte produkt af og udtryk for velfærdssamfundet sociale krise. De politikker som velfærdsstaten iværksætter over for de belastede byområder, bliver tilsvarende et privilegeret udtryk for udviklingen af velfærdsstaten, for dens evne til at omstille sig til de nye postindustrielle betingelser, og dermed for mulighederne af at opretholde og udvikle selve velfærdsprojektet.

Titlen på dette kapitel: "Bypolitik er velfærdspolitik" er således mere end en suggestiv formulering hentet fra den danske regerings bypolitiske perspektiv- og handlingsprogram fra 1999. Måske giver den omvendte formulering: "Velfærdspolitik er bypolitik", ikke kun mening i den udstrækning vi i dag lever i urbane samfund, men i den mere radikale forstand, at velfærdsprojektet ikke kan opretholdes uden en bypolitik.

¹ "Analysens pessimisme kan modsvares af viljens optimisme." Hubert Dubedout : *Ensemble refaire la ville*. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers ; La Documentation Française 1983, s. 98.

Staten som igangsætter

Den aktuelle bypolitik daterer sig, som allerede nævnt, fra begyndelsen af 80'erne i Frankrig og godt et tiår senere - i 1993 - i Danmark. De sociale problemer som bypolitikken er rettet imod, daterer sig imidlertid i begge tilfælde tilbage til den sociale krise fra midt i 1970'erne. I begge tilfælde er det problemer med den offentlige orden, der bliver anledningen til nedsættelsen af byudvalgene i de to lande. Bypolitikken står derfor som eksponent for, at den sociale krise og dens udtryk manifesterer sig tidligere og med større voldsomhed i Frankrig. Bypolitikkens udgangspunkt er således en social nødvendighed. Et eller andet må der gøres, men dermed er det naturligvis ikke givet, at det skulle være bypolitik.² Bypolitikken er altså ikke alene udtryk for en social nødvendighed. Den er formuleret på baggrund af en politisk læsning af den sociale nødvendighed, og er dermed udtryk for en transformation af den sociale nødvendighed til en politisk nødvendighed. I begge lande iværksættes bypolitikken af nytiltrådte socialdemokratiske regeringer. I Frankrig i begyndelsen af 1980'erne med valget af Francois Mitterand som præsident og socialisternes overtagelse af regeringsmagten. Den politiske situation i Frankrig er i begyndelsen af 1980'erne nærmest den stik modsatte af situationen i Danmark. Hvor Frankrig er præget af socialdemokratisk optimisme, er det snarere pessimismen, der præger de danske socialdemokrater, der indenfor et år giver op overfor problemerne, og uden modstand overgiver regeringsmagten til den politiske højrefløj under ledelse af Paul Schlüter. I 1993 kan situationen i Danmark og for socialdemokraterne imidlertid minde om den tidligere situation i Frankrig. I 1993 er det et helt nyt socialdemokratisk hold, der efter 11 år med centrum-højre regeringer overtager regeringsmagten.

Bypolitikkens sociale nødvendighed er knyttet til de hidtidige politikkers utilstrækkelighed. Den traditionelle velfærdsstat er ikke i stand til at løse den nye sociale krise, og velfærdsprojektet kræver således nytænkning, hvis det ikke blot skal opgives. Et af fællestrækkene mellem Danmark og Frankrig ligger i det forhold, at de lokale offentlige instanser, eller det vi i forsøget på at konstruere en fællesterm kan kalde det lokale selvstyre, ikke er istand til at løse problemerne omkring de socialt

² Margaret Thatcher står for en helt anden tilgang til de socialt belastede byområder i England.

belastede byområder. I begge lande betegner bypolitikken en form for lille recentralisering i en tid, hvor decentralisering ellers både er et mål og en væsentlig del af mange politiske løsningsforslag. Dette forhold er især tydelig i Danmark, hvor decentraliseringen daterer sig tilbage til kommunalreformen fra 1972, Decentraliseringen i Frankrig refererer til forskel hertil til perioden 1982–1988.³ I Frankrig bliver bypolitikken således også et studie i decentraliseringen og netop som en form for lille recentralisering. På samme måde kan man om Danmark hævde, at bypolitikken recentraliserer en yderligere decentraliseringsbestræbelse, hvor bypolitikken som et statsligt initiativ indskrives i decentraliseringens tredje bølge. Fælles for de to lande i denne sammenhæng er, at bypolitikken som en recentraliserende decentralisering åbner for nye styringsformer og for et nyt rum for offentlig debat. Recentraliserings elementet har Jacques Donzelot forsøgt at indkredse med betegnelsen ”L’État animateur”, der er titlen på hans og Ph. Estèbe’s bog om bypolitik fra 1994. Den danske oversættelse lyder ”Staten som igangsætter” og såvel denne forståelse som den ordrette vending finder man i det danske byudvalgs første statusrapport. Om socialt belastede byområder hedder det bl.a.:

”I visse tilfælde [er der] tale om et problemkompleks, som kræver et samarbejde mellem staten, kommunerne, boligselskaberne og andre aktører. *Staten har her påtaget sig rollen som igangsætter* og har med Byudvalgets handlingsplan søgt at etablere nogle rammer for et sådant samarbejde.”⁴

I Danmark er iværksættelsen af bypolitikken, samtidig med en række andre betydelige reformer fra den nye socialdemokratiske regerings side - socialreformen og arbejdsmarkedsreformen, der er karakteriseret ved at være store individualiserende reformer. I modsætning hertil adskiller bypolitikken ved at tage udgangspunkt i et bestemt område, og frem for alt ved at betone det kollektive aspekt. Bypolitikken

³ ”Flere reformer knyttet til decentraliseringspolitikkerne i årene 1982-1988 har overført mange af statens kompetencer indenfor det sociale område til de territoriale kollektiviteter og især til departementerne.” Bruno Palier : ‘Le système français de protection sociale’ i Jean-Claude Portonnier : *Glossaire bilingue de la protection sociale*, vol. 1, MIRE 1998, s. 21 – min oversættelse.

⁴ Byudvalget: *Status for Byudvalget*, Indenrigsministeriet april 1995, s. 63 – min fremhævnings og kantede parentes.

fremstår herved som et kollektivt policy korrelat til de store individualiserende reformer.

Tilsvarende kan bypolitikken i Frankrig stilles overfor RMI reformen (Revenu Minimum d'Insertion). For Bruno Palier er det RMI reformen fra 1988, der er den mest betydelige blandt 80'ernes "new policies":

"In this context the creation of the RMI is certainly the most significant achievement."⁵

For Jacques Donzelot er det derimod bypolitikken, der er den egentlige nyskabelse:

"Vil man trække forskellene på disse to politikker hårdt op, kan man sige, at RMI sigter på at udfylde hullerne i det sociale sikkerhedsnet, og at bypolitikken er rettet mod den manglende integration af befolkningen i de belastede byområder."⁶

Social- og arbejdsmarkedsreformerne i Danmark ligeledes sigter ligeledes på at styrke integrationen/inklusionen, men samtidig er det diskutabelt hvorvidt der er tale om egentlig fornyelse, og elementer som den "nye" aktiveringstvang vækker snarere mindelser om tidligere tiders fattighjælp.

Bypolitikken præsenterer sig derimod eksplicit som byggende på, det man kalder, en:

"nyorientering i social og boligpolitikken og på ønsket om en positiv integration af indvandrere og flygtninge."⁷

⁵ Bruno Palier: *op.cit.* s. 34.

⁶ Jacques Donzelot og Philippe Estèbe : *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit 1994, s. 16. Indledningen herfra findes på dansk i Jesper Lundstedt og min oversættelse: 'Staten som igangsætter' i Anni Greve: *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998, s. 280.

⁷ Byudvalget, *Rapport fra Byudvalget* bd. 1, Indenrigsministeriet 1994, forordet.

Bypolitikkens udvikling og generalisering i Frankrig i tidsrummet 1981 - 2006 – en oversigt.

Det franske Byudvalg, *den Nationale kommission for kvarterernes sociale udvikling*, nedsættes i 1981, efter François Mitterrand's sejr ved præsidentvalget og socialisternes overtagelse af regeringsmagten (sammen med kommunisterne) og på baggrund af optøjerne i Les Minguettes i Lyon området. Kommissionen lancerer programmet DSQ - kvarterernes sociale udvikling (*développement social des quartiers*). Man genfinder heri de grundlæggende karakteristika, der også kendetegner de danske kvarterløftprojekter: de er rettet mod et afgrænset geografisk område, de er helhedsorienterede og tværsektorielle, der er tale om former for kontraktstyring, de bygger på partnerskaber og borgerinddragelsen spiller en central rolle.

I 1982 bliver 16 områder udvalgt til DSQ projekter, og dette antal øges i de følgende år. To år senere bliver den 'Nationale kommission til kvarterernes sociale udvikling' erstattet med den 'Tværministerielle bykomite', samtidig med at bypolitikken får sit eget selvstændige budget. DSQ kontrakterne blev desuden indskrevet i den IX plan (1984-1988) og blev dermed en del af den overordnede planlægning. Antallet af berørte områder og af DSQ kontakter voksede i samme periode frem til 1984 fra 16 til 148.⁸

Med den X plan (1989-1993) bliver kvarterets og problemernes relation til det samlede byområde bragt i fokus. Fra kvarterernes sociale udvikling i 1981 handler det i 1989 om 'den urbane og sociale udvikling'. DSQ programmet bliver til DSU programmet (*développement social urbain*), og samtidig iværksættes de første forsøg med bykontrakter (*Contrats ville*), der i sammenhæng med DSU programmet skulle forstærke indsatsen over for de socialt belastede byområder ved at understrege, at det

⁸ Generelt i forhold til de socialt belastede byområder iværksættes der i begyndelsen af 1980'erne en række andre vigtige tiltag. Undervisningsministeriet indfører således sin egen zoneinddeling ZEP (*Zone d'éducation prioritaire*), som handler om skolernes særligt vanskelige situation i de socialt belastede byområder og en – i princippet – positiv diskriminering af disse skoler. Samtidig med nedsættelsen af Den nationale kommission til kvarterernes sociale udvikling blev der nedsat to andre kommissioner, om henholdsvis de unges integration på arbejdsmarkedet og om det kriminalpræventive arbejde, og alle tre kommissioner fører til oprettelsen af lokale instanser. "Ser man nærmere på disse tiltag, opdager man en serie særlige træk, der adskiller deres måde at fungere på fra de officielle samarbejds praktikker, og som indikerer hvorledes de skitserer en forskydning af statens rolle fra styre fremskridtet over mod en anden rolle, hvor man taler om mobilisering af samfundet." J. Donzelot & Ph. Estèbe: *op-cit.* 1994, s. 64 – min oversættelse. I 1985 findes der således 400 lokale/kommunale kriminalpræventive råd (*Ibid.* s 54).

handlede om byområdet som helhed og ikke blot det enkelte socialt belastede byområde. Indsatsen i de enkelte områder skulle således med bykontrakterne indsættes i en større bymæssig sammenhæng. I den X plan var antallet af berørte områder desuden vokset til 400.

Perioden fra 1989 til 1993 rummer en række andre vigtige begivenheder for bypolitikken i Frankrig. I 1990 får man den anden bølge af optøjer, hvor optøjerne i Vaulx-en-Verin får samme mytiske status som urolighederne i Les Minguettes knapt 10 år tidligere. De nye optøjer fører til beslutningen om at forstærke den bypolitiske indsats ved at placere den under sin egen minister med rang af stats-minister, der er den højeste rang i det ministerielle hierarki. Denne forstærkning af bypolitikens autoritet, henviser til problemerne omkring de tværsektorielle intentioner på centralt niveau. Placeringen af bypolitikken under sin egen minister skulle således give bypolitikken større gennemslagskraft i forhold til de øvrige ministerier i den tværsektorielle indsats. På det lokal-statslige niveau kommer dette ønske om at give bypolitikken en stærkere position til udtryk ved oprettelsen i 1991 af 13 stillinger som by-vice-prefekter, der dels skal sikre en bedre koordination mellem de forskellige dele af den lokal-statslige repræsentation, og dels skal sikre en bedre forbindelse mellem byerne og statsadministrationen.⁹ Udover disse tiltag, direkte rettet mod at give bypolitikken en stærkere position og give de tværsektorielle og helhedsorienterede intentioner mere vægt, bliver der i 1990/1991 gennemført tre vigtige lovinitiativer i forhold til bypolitikken. Det drejer sig dels om at en mere ligelig fordeling af socialt boligbyggeri mellem kommunerne, dels om en større solidaritet mellem rige og fattige kommuner, og dels at sikre en reel blandet befolkningssammensætning i byerne.¹⁰

I 1994 bliver by-kontrakterne det administrative grundlag for bypolitikken, og antallet af områder er siden 1989 vokset fra 400 til 1.320, der for størstedelens vedkommende indgår i 214 bykontakter. I 1994 lanceres en ny form for bypolitiske projekter, de såkaldte GPU projekter (Grand projet urbain/Store urbane projekter), der sigter mod omfattende bymæssige og ikke mindst fysiske forandringer i områder, der lider under særligt mange og tunge problemer. GPU projekterne arbejder derfor med en

⁹ Vice-by-prefekternes antal er 5 år senere i 1996 vokset til 31. Julien Damon: *La politique de la ville*, La documentation Française 1997 s. 45.

¹⁰ Se f.eks. Henri Rey: *La peur des banlieues*, Presses de Sciences Po 1996 s. 104 - 105.

længere tidshorisont end de traditionelle projekter. I perioden frem til 1998 igangsættes 14 GPU projekter med en tidshorisont på mellem 10 og 15 år.

Den næste fornyelse i bypolitikken kommer i 1996, hvor Juppé regeringen får vedtaget sin *Pacte de relance pour la ville* (Pagten for byens relancering). Pagten består i en ny type zoneinddeling, der fordobler de allerede eksisterende tiltag, og som resulterer i en ny prioritetsgeografi, der opererer med tre former for urbane zoner. Udgangspunktet for Bypagten er ønsket om at stimulere den økonomiske udvikling i de pågældende områder, hvilket vil sige at tiltrække nye virksomheder og derved skabe nye og flere arbejdspladser i områderne. Pagten består især i en lang række begunstigelser for virksomheder i de nye i alt 743 ZUS (zones urbaines sensibles / sårbare urbane zoner), heraf 367 ZRU (zones de redynamisation urbaine / urbane redynamiserings zoner) og 44 ZFU (zones franches urbaines / urbane fri zoner), hvor betegnelserne dels indikerer forskelle mellem områderne og dels tilsvarende forskelle mellem de begunstigelser, der knyttes til de tre forskellige typer af zoner. Bypagten rummer derudover en række mere traditionelle bypolitiske tiltag omkring beboersammensætning, den offentlige service i områderne, indenfor det kriminalpræventive område, men derudover vil bypagten oprette 100 000 nye femårige stillinger (emplois de ville / by-ansættelset) reserveret for unge mellem 18 og 25 år med særlige vanskeligheder i forhold til arbejdsmarkedet. Bypagten adskiller sig således fra den hidtidige bypolitik ved at være et rent centralt tiltag og ved sit fokus på den økonomiske udvikling. Pagten placerer på den anden side problemerne omkring de socialt belastede byområder i en generel samfundsmæssig sammenhæng.

I 1997 bliver der med Jospin's nye regering ikke i første omgang udnævnt en ny byminister. Man vælger i stedet at lave en tænkepause og giver J.-P. Sueur, borgmester i Orleans, opgaven at forestå udarbejdelsen af en ny rapport om bypolitikken, der offentliggøres i begyndelsen af 1998.¹¹ Kort tid herefter udnævnes den nye byminister Claude Bartolone, der præsenterer Jospin regeringens bypolitik under overskriften "En ny ambition for byen". Den nye ambition består blandt andet i en yderligere prioritering af byområdet som helhed, agglomerationen i form af et interkommunalt samarbejde, som det relevante praktiske niveau for bypolitikken. De tidligere GPU projekter bliver

¹¹ Jean-Pierre Sueur: (1998), *Demain, la ville*, tome 1 & 2, La Documentation française 1998.

til GPV projekter (store byprojekter) og antallet vokser fra 14 til 50, og dertil kommer yderligere 30 større byfornyelsesprojekter. Det centrale punkt er imidlertid den næste generation bykontrakter for perioden 2000 – 2006, der indgås i alt 247 bykontrakter som omfatter mere end 1500 kvarterer. I 2000 vedtages desuden SRU-loven (Solidarité et renouvellement urbain), der forstærker kravet om en mere ligelig fordeling af det sociale boligbyggeri mellem kommunerne.¹²

Med Jean-Louis Borloo som ny borgerlig byminister i 2002 står bypolitikken over for en radikal forandring. Med loven "d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine" (loven om orientering af og program for byudvikling og den urbane fornyelse) fra 2003 og oprettelsen af styrelsen ANRU (l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) i begyndelsen af 2004 handler det om at "casser les ghettos" (smadre ghettoen) ved at nedrive og det vil oftest sige bortsprænge 250.000 boliger, opføre andre 250.000 boliger og renovere yderligere 250.000 boliger for herved ikke alene at ændre kvarterernes fysiske udtryk, men især også for at ændre befolkningssammensætningen. ANRU arbejder desuden parallelt med det øvrige bypolitiske program. I 2006 oprettes ANCS (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances / styrelsen for social sammenhængskraft og lige muligheder for alle) der skal stå for den sociale del af bypolitikken i forbindelse med indgåelsen den næste generation bykontrakter, der erstattes af CUCS kontrakter (contrats urbains de cohésion sociale / urbane kontrakter om socialsammenhængskraft). For perioden 2007 – 2009 er der indgået 490 CUCS kontrakter, der omfatter 2.200 kvarterer.

I 1982 angik bypolitikken 16 kvarterer. 25 år senere i 2007 er antallet af kvarterer vokset til 2.200

¹² Det bør tilføjes at Juppé regeringens femårige by-ansættelser bliver til mere generelle unge-ansættelser og opprioriteres fra 100 000 til et mål om 350 000 jobs.

Tre modifikationer af velfærdsstaten

Den danske bypolitik præsenterede sig, som nævnt, som en *nyorientering*. Men hvori består denne nyorientering? Jacques Donzelot og Philippe Estèbes's bog *L'État animateur* fra 1994 er i denne sammenhæng særlig interessant, fordi den i sin egen selv forståelse er en "begrebslig apologi" til bypolitikken, der fokuserer på den nytænkning, som bypolitikken bidrager med.¹³

J. Donzelot og Ph. Estèbe opstiller to forskellige hypoteser til evalueringen af bypolitikken. Den første hypotese fremstilles som den traditionelle evaluerings tilgang:

"Anvendes bypolitikken midler de rigtige steder? Tillader de at udbedre de konstaterede mangler? Ophæver man således gradvist spændingerne?"

Problemet ved de traditionelle evalueringer er i følge Donzelot og Estèbe, at de risikerer at omgå det grundlæggende spørgsmål om de "offentlige institutioners kvalitet", der var baggrunden for iværksættelsen af bypolitikken. I den traditionelle evaluering bliver målet for

"bypolitikken effektivitet aldrig andet end dens evne til at tilsløre en kvalitativ forringelse af de offentlige politikker".

Den anden hypotese - og Donzelot og Estèbes tilgang - fokuserer på:

"hvilken effekt den bypolitiske indsats har på de klassiske politikker for at se, i hvilken udstrækning disse bliver "reevalueret". /.../ Snarere end at se bypolitikken historie som den systematiske anvendelse af midler, der er

¹³ I forskningssammenhænge er det bemærkelsesværdigt, at J. Donzelot og Ph. Estèbe betegner deres arbejde som en forsvarstale for en offentlig politik. Universitetet er traditionelt kritikkens sted, hvor videnskaben også er betinget af forskningens uafhængighed og dermed, især for samfundsvidenskaben, af dens afstand til den offentlige forvaltning. Donzelot's pointe er imidlertid, at det er alt for let at dekonstruere bypolitikken såvel teoretisk som praktisk, og at det derfor er uinteressant, samtidig med at dette forehavende risikerer at overse det egentlig nye ved bypolitikken: "Vi kender eksempler på både bypolitikken middelmådighed og dens succes, og det drejer ikke om at negligere de førstnævnte til fordel for de sidstnævnte. Det grundlæggende spørgsmål, som vi har stillet os, kan i øvrigt formuleres således: hvad producerer denne politik udover fiaskoer og succes'er? Tilfører den noget nyt til den måde, hvorpå det offentlige indsats udformes? Det forekom os at være tilfældet, og det fortjente at blive fortalt. Lad os således sige, at vi påbegynder en *begrebslig forsvarstale* for bypolitikken, at vi bestræber os for at fremdrage den nytænkning, som den har bidraget med, ikke *ex nihilo*, men gennem dens historie og de vanskeligheder, den har mødt. Denne nytænkning er ikke indlysende, heller ikke for dem, der skal realisere denne politik. Det er langt fra givet, at de nye idéer overlever, og de foranlediger ikke af sig selv, at deres muligheder udnyttes. De udgør på en vis måde bypolitikken utopi, utopien om statens nye rolle." J. Donzelot & Ph. Estèbe: *op-cit.*, s. 32-33; 1998 s. 291.

opstillet ud fra klart definerede mål, vil vi opfatte den som historien om *en transformationslinie*.”¹⁴

Denne transformationslinie handler ifølge de to forfattere især om velfærdsstatens rolle, hvor bypolitikken introducerer ideen om *den animerende stat* eller staten som igangsætter. Donzelot og Estèbe forstår herved en tredobbelt modifikation af velfærdsstaten som styringsorgan, hvor den første angår dens *historiefilosofiske* grundlag og legitimitet, den anden modifikation vedrører *samfundsopfattelsen*, og den tredje forholdet mellem *stat og borger*.

De to evalueringshypoteser svarer til to dimensioner i bypolitikken historie, der vægter henholdsvis det kvantitative og kvalitative. Den første dimension udgør dens drivkraft, fordi den anerkender en mangel, hvorimod det er i kraft af den anden dimension, at bypolitikken indebærer en egentlig nyorientering i velfærdsstaten.

Historiefilosofien - 1. modifikation

Velfærdsstatens traditionelle filosofiske grundlag refererer i Frankrig til den fremskridtsfilosofi, som var grundlaget for den republikanske bevægelse fra slutningen af det 19. århundrede. Den republikanske bevægelse var for mere end 100 år siden allerede en tredje vej mellem på den ene side revolutionen og på den anden side den liberalt-konservative minimalstat. For republikanerne drejede det sig derfor om at neutralisere det sociale spørgsmål, og løsningen bestod i at opdele det sociale spørgsmål i så mange underspørgsmål som muligt. Sektoriseringen af det sociale afdramatiserede det sociale spørgsmål og sikrede, at de mange underspørgsmål kunne underkastes en rent teknisk behandling, og at det store og endelige fremskridt blev afløst af de mange små og kontinuerlige fremskridt.¹⁵ Staten, og senere velfærdsstaten, blev således fremskridtets garant. Ideelt set omfattede fremskridtet hele befolkningen, og den sociale eksklusion fungerede i denne sammenhæng som løftestang for den sociale integration.

¹⁴ De tre citater: *Ibid.*, s.18 og 19; s. 281 og 282.

¹⁵ Den republikanske politiker Leon Gambetta (1838-1882) har fået en plads i historien bl.a. ved formuleringen: "Der findes ikke ét, men flere sociale spørgsmål." Nu kan bypolitikken naturligvis ikke tages til indtægt for annulleringen af Gambetta's formulering, og alligevel indebærer den en anerkendelse af, at der også findes ét socio-spatialt socialt spørgsmål, der ikke restløst kan opløses i en række tekniske underspørgsmål.

De socialt ekskluderede blev det mindretal, der ikke kunne eller ville indordne sig under fremskridtets nødvendig disciplinering: de unormale.

Med velfærdsstatens sociale krise fra midt i 1970'erne bliver det stadig vanskeligere at opretholde fremskridtsfilosofien, den mister mere og mere sin troværdighed, og bliver i begyndelsen af 80'erne afløst af, hvad Donzelot og Estèbe kalder 'diskursen om forandring'. Med det nye sociale spørgsmål får den sociale eksklusion en ny betydning. Den er ikke længere løftestang for den sociale integration, det er snarere den sociale integration, der i den nye situation producerer social eksklusion.¹⁶

Forandringsdiskursen er naturligvis en kritik af den gamle velfærdsstat, og et af elementerne i denne kritik handler om den med tiden overdrevne tekniske opsplitning af problemerne. Svaret på denne kritik bliver den helhedsorienterede tilgang, der fokuserer på det samspil mellem helhedens dele, som går tabt i en rendyrket sektoriseret logik.

Samspillet mellem helhedens forskellige dele medfører også en valorisering af det lokale niveau. Hvor adskillelsen af de enkelte dele og en rent teknisk tilgang til delene kunne fungere i et centraliseret hierarkisk system, betyder fokuseringen på helheden og det konkrete samspil mellem helhedens forskellige dele, at det konkrete og lokale niveau overtager den (centerets) centrale plads. Samspillet er så at sige altid lokalt og konkret. Og den nye forståelse resulterer også i nye måder at handle på:

”Førhen blev indsatsen underordnet en central instans, hvor den sociale virkelighed kun blev opfattet igennem en nøje, teknisk opdeling. Med den helhedsorienterede tilgang opstår en *projektlogik*, som er resultatet af en ny horisontal vinkel på problemerne, der er egnet til at anspore til lokale initiativer. Området sammenknytter konkret det, som abstrakt adskilles af sektoriseringern. Det bliver handlingens subjekt og ikke længere dens objekt. Bypolitikken fremstår først og fremmest som den symbolske figur for denne ændring i forståelsen af det offentliges indsats.”¹⁷

¹⁶ Jf. kapitlet 'Det nye sociale spørgsmål' for en diskussion af denne tematik. Sociologien er naturligvis heller ikke uberørt af disse forandringer, der både teoretisk og praktisk kan karakteriseres som et brud med Foucaults magt og disciplinerings paradigme. Det er ikke længere de unormale, men derimod de normale, der rammes af den sociale eksklusion.

¹⁷ J. Donzelot & Ph. Estèbe: *op-cit.*, s. 22 - 23; 1998 s. 284.

Har denne karakteristik nogen gyldighed i forhold til bypolitik i Danmark? I første omgang kan man notere at bypolitikken i Frankrig på det nærmeste er samtidig med den sociale krises gennemslag sidst i 70'erne og først i 80'erne, hvor den i Danmark først iværksættes midt i 90'erne. Bypolitikken i Frankrig bliver således et oplagt policyområde for at aflæse den sociale krises effekter på velfærdspolitikkerne. Til gengæld ligger den danske bypolitik i direkte forlængelse af en lang række eksperimentelle politikker, hvis begyndelse kan dateres til netop starten af firserne. En række eksperimentelle politikker som ligeledes var rettet mod lokalsamfund og lokalområder, og som ikke mindst var udtryk for det Donzelot og Estèbe betegner som en projektlogik. Med denne justering i forhold til kronologien omkring den danske bypolitik nærmer udviklingen i Frankrig og i Danmark sig hinanden:

”Efter forsøgs- og udviklingsaktiviteterne op gennem 70'erne i hovedsagen havde fungeret *i opposition* til en dominerende socialstat, omkring hvilken der eksisterede en bred, politisk konsensus, blev de spredte, fra neden-organiserede forsøg og eksperimenter fra omkring 1980 taget ind i varmen. De nød efterhånden betydelig sympati og støtte fra officielt hold, som ét blandt flere instrumenter til en *nødvendig omstilling af socialstaten*, via idéudvikling og eksempeleffekter.”¹⁸

Men handler denne nødvendige omstilling i Danmark også om en modifikation af velfærdsstatens filosofiske grundlag, eller er der snarere tale om nogle tekniske omstillinger på et uforandret idegrundlag? I forlængelse af ikke mindst T. J. Heglands arbejder har Lars Hulgård med udgangspunkt i Max Webers kulturanalyse undersøgt spørgsmålet om disse omstillinger i forhold til velfærdsstatens værdigrundlag. Lars Hulgårds arbejde bekræfter, at der er tale om andet end rent tekniske omstillinger, som det allerede slås fast i titlen: *Værdiforandring i velfærdsstaten*.¹⁹

¹⁸ Tore Jacob Hegland: *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, ALFUFF 1994, s. 108 – T. J. Heglands fremhævelse. Man finder hos Hegland også et klassisk eksempel på det, som Donzelot og Estèbe betegner som forandringsdiskursen, jf. Ritt Bjerregaard citaterne fra 1980-81 s. 15 – 16.

¹⁹ Lars Hulgård: *Værdiforandring i velfærdsstaten, - et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer*, Forlaget Sociologi 1997.

På denne baggrund forekommer Donzelot og Estèbes læsning af bypolitikken også relevant i en dansk kontekst: "Bypolitikken fremstår først og fremmest som den symbolske figur for denne ændring i forståelsen af det offentlige indsats."

Samfundsopfattelsen – 2. modifikation

Den stadigt voksende arbejdsdeling er indgangen til den republikanske stats samfundsforståelse fra slutningen af det nittende århundrede og frem til den sociale krise midt i 1970'erne. Den voksende arbejdsdeling er dels betingelsen for fremskridtet, og herunder ikke mindst som betingelse for individets stigende frisættelse fra gamle tilhørs- og afhængighedsforhold, og dels betingelsen for nye former for afhængighed, og det vil sige en ny form for social sammenhæng. Samfundets forskellige dele bliver med arbejdsdelingen knyttet til hinanden i en ren funktionel afhængighed, der radikalt overskrider det lokale sted og de lokale fællesskaber, og som derfor også forudsætter tilsvarende nye former for solidaritet. Og da den nye nødvendige solidaritet overskrider både det lokale og det personlige, bliver statens opgave for republikanerne at sikre opretholdelsen af denne nødvendige nye solidaritet.²⁰ Selve arbejdsdelingen passer de facto sig selv i republikkens "tæmmede" kapitalisme, i det mindste i den republikanske forståelse. Arbejdsdelingen producerer altså ikke alene en voksende differentiering, den producerer samtidig en ny form for social sammenhæng. Det er opretholdelsen af den nye sociale sammenhængs "objektive" solidaritet, der er problemet, og som dermed bliver staten og senere velfærdsstatens opgave:

"Den Republikanske stat fremstår således som den instans, der overvåger, at repræsentationen af den nødvendige solidaritet imellem samfundets medlemmer opretholdes. Den kan betragtes som kommandocentret i et *produktionssamfund*. Den specifikke funktion består i at vedligeholde bevidstheden om den gensidige afhængighed imellem alle samfundets

²⁰ For eksempel når staten griber ind i arbejdskonflikter, legitimeret med henvisning til samfundets interesse.

medlemmer, at minde dem om den *faktiske solidaritets* orden, som forener dem. Den bliver solidaritetens semigejstlighed."²¹

Velfærdsstatens sociale krise består i denne optik i sammenbruddet af den grundlæggende præmis. Den stadig voksende arbejdsdeling producerer ikke længere den "objektive" gensidige afhængighed mellem samfundets forskellige dele. Arbejdsdelingen fungerer ikke længere som samfundets centrale integrationsmekanisme. Den sociale eksklusion er ikke længere blot en løftestang for accepten af den sociale integrations disciplinering. Accepten af den sociale integrations tvang og disciplinering er ikke længere principielt eller ideelt en garanti mod sociale eksklusion. Den unormale bliver så at sige fordoblet med den ubrugelige normale. I den nye situation trues den sociale sammenhæng af opløsningen af den gensidige afhængighed som arbejdsdelingen tidligere producerede. Den sociale sammenhæng er ikke længere noget der blot kan tages for givet:

"Den [staten] kan ikke længere kun regulere et produktionssamfund, men bør blive subjektet for en *produktion af samfundet*. /.../ I den nye kontekst kan statens rolle ikke længere begrænse sig til at opretholde solidaritetens repræsentation. Den må opfinde nye former for solidaritet. Solidariteten består ikke længere i at koncentrere og udøve statens funktioner som hjerne, at kode og regulere fordelingen af opgaver. Den består snarere i at *overkode hver enkelt af disse særskilte opgaver med solidaritetens imperativ*, at forhindre dem i at fungere i hver deres perfekte isolation og ligegyldighed overfor et samfund, der er begyndt at forvitte."²²

Forholdet mellem stat og borger – 3. modifikation

Den sidste af de tre modifikationer, der ligger til grund for den nye opfattelse af statens rolle, handler om forholdet mellem stat og borger eller i en mere nutidig "dansk" terminologi om bevægelsen fra government til governance.

²¹ J. Donzelot & Ph. Estèbe: *op-cit.*, s. 24-25; 1998 s. 285.

²² *Ibid.*: s. 25-26; 1998 s. 286-287.

Frem til den sociale krise i 70'erne fremstod staten som den instans, der tog vare på den abstrakte og mindre synlige "objektive" solidaritet. Staten blev i denne model hjerne og drivkraft i samfundets udvikling. Styringsformen var en centraliseret og hierarkisk opbygget top-down styring. Men der eksisterede selvsagt stadigvæk en lokal og konkret baseret solidaritet, eller med Durkheims begreber en mekanisk solidaritet, der hviler på lighed, nærhed og en fælles autoritet. Forholdet mellem staten og borgerne byggede på samspillet mellem disse solidaritetsformer, hvor de lokalvalgte spillede rollen som formidlere mellem stat og borgere, men hvor borgeren indtog den underordnede rolle. Denne styreform kunne fungere så længe fremskridtsideen dominerede, så længe samfundets forskellige parter var sikret de kontinuerlige små forbedringer og små fremskridt. Til gengæld er den både ideologisk og materielt sårbar, og krisetegnene melder sig i løbet 1960'erne - først på det ideologiske plan og dernæst, i 1970'erne med arbejdsløshedens genkomst, også på det materielle plan. Både i Danmark og Frankrig begynder man i dette årti at tale om politikens krise. Det handler imidlertid ikke længere om en kritik af det parlamentariske demokrati, men derimod mere om en afvisning af de traditionelle partier.

"Gennem denne afvisning ser man klart, hvordan demokratiets problem forskyder sig. Problemet ligger ikke længere så meget i mistilliden til repræsentationen som i de regeredes afmagt. Demokratiets krise angår tiltroen til dets handlingers formåen. /.../ *Demokratiet lider under en handlingskrise*, der følger af statens manglende evne til i dag at organisere samfundet omkring et solidarisk skæbnefællesskab."²³

Svaret på denne styringskrise finder Donzelot og Estèbe i decentraliserings bestræbelserne. Decentraliseringsloven fra begyndelsen af firserne læses som et forsøg på at befri staten fra de forventninger, den ikke længere kan indfri, eller på at overlade en del af ansvaret til de lokale myndigheder i et forsøg på at råde bod på statens manglende evner til at lede fremskridtet. Donzelot og Estèbe taler ligefrem om, at "ansvaret på ny overlades til samfundet".²⁴

²³ *Ibid.* s. 28; 1998 s. 288.

²⁴ I Danmark taler man tilsvarende om *den lokale velfærdsstat*. Jf. temanummeret med netop denne titel af tidsskriftet *Politica*, vol. 27, nr. 1, 1995 - især Peter Bogasons artikel 'En disaggregeret offentlig sektor?' og Lars Hulgård bidrag 'Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfund'.

I Danmark har decentraliseringen en længere historie end i Frankrig. Der er nærmest tale om det omvendte forhold af den tidsforskydning som iværksættelsen af bypolitikken indebærer. I Danmark taler man om decentraliseringens tre bølger, hvor den første bølge dateres til kommunalreformen fra 1972, der som i Frankrig i begyndelsen af firserne overflyttede kompetencer til de lokale myndigheder.²⁵ Men i begge tilfælde kan man læse decentraliseringen som et svar på velfærdsstatens og fremskridtets ideologiske krise, - ungdomsoprør, oprør fra midten, skattebetaler oprør. Decentraliseringen skal råde bod på mangler i den gamle centralistiske styringsform. Styringen skal lægges meget tættere på borgerne, således at "fremskridtet" ikke længere bliver en abstrakt idé ledet af en fjern instans, men bliver forankret i menneskers konkrete virkelighed og frem for alt også i højere grad bliver præget af denne virkelighed.

Med arbejdsløshedens tilbagekomst forvandles krisen til en mere vidtrækkende social krise, hvor solidariteten på ny begynder at udgøre et problem, som samtidighed afslører utilstrækkelighederne i det lokale niveaus evne til at lede udviklingen. På den ene side kan de lokale myndigheder påpege, at den sociale krise henviser til en række overordnede problemer, som det lokale niveau ikke har nogen muligheder for at påvirke, og på den anden side kan staten i decentraliseringens ånd fremhæve, at det netop er de lokale myndigheder, der kan skræddersy de nødvendige initiativer.

"I løbet af firserne skitserede denne forvaltningsdebat nogle styringsformer, hvor decentraliseringen gøres til politikens redskab og netop ikke til dens erstatning. /.../ Ved at bryde med vanen med de stiltiende forhandlinger, som omgår borgeren, vil denne procedure [kaldet "gensidig interpellation"] placere borgeren i centrum af en direkte konfrontation imellem de

²⁵ Kommuner i Danmark og Frankrig er to meget forskellige ting. Et af de spørgsmål jeg ofte har mødt under mine ophold i Frankrig, har været, hvordan det i Danmark var muligt at gennemføre en kommunalreform og at nedskære antallet af kommuner. Kommunesammenlægningerne i Danmark var allerede i 70'erne begrundet i ønsket om en helhedsorientering i politikken, og det vil sige i nødvendigheden af tilstrækkelig store administrative enheder. Tilsvarende er det lokale niveau, som decentraliseringen i Frankrig er rettet imod, ikke kommunerne, men departementerne.

lokalvalgte og statens repræsentanter. Den giver borgeren muligheden for på ny at sætte statens funktioner og de lokalvalgtes prætentioner i spil."²⁶

En ny filosofi, en ny samfundsforståelse og et nyt forhold mellem stat og borger er de forandringer, der aftegner en transformationslinie omkring opfattelsen af statens rolle, og da det eksplicit er forandringer, der er foranlediget af velfærdsstatens sociale krise, er det oplagt heri at se konturerne af det, jeg har kaldt den postindustrielle velfærdsstat. Bypolitikken er, ifølge Donzelot og Estèbe, den symbolske figur for disse forandringer. Med symbolsk figur forstår jeg, at bypolitikken er det fremmeste sted for udfoldelsen af disse velfærdsstatslige forandringer, hvilket ikke betyder, at de faktisk realiseres i bypolitikken, men snarere at bypolitikken fungerer som et velfærdsstatsligt laboratorium for forandringerne og, med Tore Jacob Heglands ord, for den nødvendige omstilling af velfærdsstaten. Forståelsen her vil således være en diskussion af den faktiske bypolitik i Danmark og Frankrig med udgangspunkt i Donzelot og Estèbe's teser, og det afgørende er ikke om tesaerne holder eller ej, men at de velegnede til at spørge til bypolitikken og til velfærdsstatens udvikling.

Der er dog to generelle forhold som fortjener at blive bemærket i sammenhæng med Donzelot og Estèbes overordnede betragtninger.

Det første forhold angår indvandre- og flygtningepolitikens forhold til bypolitikken, der - som man vil have bemærket - er et fraværende element i Donzelot og Estèbes fremstilling af de modifikationer som bypolitikken introducerer. Dette fravær forekommer besynderligt i forhold til den vægt indvandreres og flygtnings situation har i den generelle problematik om socialt belastede byområder. Det kan bero på en (traditionel fransk og republikansk) afvisning af at udskille indvandrere og flygtnings situation fra den generelle kriseproblematik og dermed en afvisning af at læse bypolitikken som en indvandrer- og flygtningepolitik. Fraværet kan dog også betyde

²⁶ *Ibid.* s. 31; 1998 s. 290. Her er det naturligvis vigtigt at gøre opmærksom på en anden væsentlig forskel i de to landes forvaltningssystemer. I Frankrig har staten bevaret sine lokale repræsentationer på regions- og departement niveau. Måske kan man forstyre den almindelige opfattelse af det centraliserede Frankrig og det decentraliserede Danmark ved således at gøre opmærksom på, at staten er tættere på borgerne i Frankrig end i Danmark, og at borgerne i Frankrig derfor har en bedre mulighed for at påvirke både det statslige og det lokale niveau. Populært sagt kan borgerne i Frankrig lokalt spille staten og de lokale myndigheder ud mod hinanden.

noget helt tredje, nemlig at indvandrer- og flygtningepolitikken ikke har en selvstændig betydning for den transformation af statens rolle, som Donzelot og Estèbe forsøger at argumentere for.²⁷

Det andet forhold, der bør fremhæves, er, at bypolitikken er en del af de statslige puljepolitikker, og i denne egenskab bryder den med det universalistiske princip i både den danske og den franske (republikanske) velfærdsstat. Der er altså ikke tale om, at det belastede byområde er defineret som en særlig kategori, der - for så vidt den givne klient opfylder kategoriens kriterier - giver ret til et antal på forhånd fastlagte ydelser. Bypolitikken er ikke nogen rettighedspolitik, den er ikke en del af et universalistisk velfærdssystem. Bypolitikken udtrykker derimod en geografisk statslig prioritering, og det vil sige en politisk prioritering.²⁸ Denne prioritering hviler på en eksamination af forslag til bypolitiske projekter, som det er op til de lokale aktører, og mindst kommunen, at udarbejde. Donzelot og Estèbe's understregning af, at bypolitikken hviler på en projektlogik, gælder således også Danmark. Her er intentionen dog at understrege by- og puljepolitikernes brud med den velfærdsstatens traditionelle universalistiske principper.

Visionen

Bypolitikken tager udgangspunkt i konstateringen af den sociale polariserings rumslige dimension. Truslen mod den sociale sammenhængskraft kommer især til udtryk ved brud i byens sociale sammenhæng. De belastede byområder er således kendetegnet ved allerede at være eller være i færd med at blive isoleret i forhold til den resterende by, og ved at udgøre rammen for menneskers liv udenfor det almindelige sociale liv. Bypolitikken forstår sig både i Danmark og i Frankrig - som i de fleste vestlige lande - som en indsats, der er rettet mod i første række at dæmme op for en yderligere

²⁷ Ti år senere er J. Donzelots forståelse nærmest den modsatte: "Man kan vurdere at "bypolitik" var det navn, der blev givet til en politik for integration af indvandrere, som ikke turde sige sit navn." J. Donzelot: *Quand la ville de défait*, Seuil 2006 s. 86 – min oversættelse.

²⁸ Prioriteringerne er tilsvarende udsat for en politisk kritik. I løbet af sommeren 2001 i Danmark kritiserer en række borgerlige borgmestre regeringens tildeling af bymidler for netop at være rene politiske tildelinger. Et par år senere er det omvendt den borgerlige regerings tildelinger af bymidler, der udsættes for den samme kritik fra den anden side af politiske spektrum.

polarisering i det urbane rum og i anden række mod at genoprette byens "naturlige" sociale balance. Bypolitikken hviler altså på en forestilling om den tabte by eller på nostalgien om den gode by - byen som det gode sted. I den forstand kan man med Bulent Diken spørge, om det er mødet med det belastede byområde, der producerer forestillingen om den gode, men desværre tabte by.²⁹ Den gode by har måske aldrig eksisteret, men det er så at sige underordnet, det interessante er bypolitikens intentioner om at skabe den gode by.

Det belastede byområde er symptomet, og som sådant det man umiddelbart registrerer. Det er den konkrete manifestation af en lidelse eller et problem, som meget vel kan have sit udspring et helt andet sted. Symptomet har således en mindre værdi end de årsager, der måtte begrunde dets fremkomst. Men det gør ikke symptombehandlingen mindre vigtig, og det betyder heller ikke, at man ikke bør starte med, som bypolitikken, at gøre noget ved symptomet. Den bypolitiske indsats retter sig således i udgangspunktet mod de belastede byområder. Bypolitikken vil genoprette de berørte kvarterer, så de kan indgå som ligeværdige dele af byens sociale rum. Eller med en berømt formulering af den franske bypolitik nestor Hubert Dubedout: "Gøre disse kvarterer til kvarterer som alle andre."

De belastede byområder skal altså blive til byområder som alle de normale byområder. Denne indsats handler, med den første danske byminister Jytte Andersens ord, om at gøre de belastede byområder til "et godt sted at leve". Bypolitikken handler især om det sociale liv i de belastede byområder, og den formuleres i både Danmark og Frankrig med udgangspunkt i en kritik af tidligere tiltag, der ensidigt har fokuseret på den rent materielle side ved områderne. Den nye bypolitik vil netop forene de mange forskellige dimensioner i en helhedsorienteret indsats.

Nyorienteringen og nytænkningen angår altså især den sociale indstats. Det belastede byområde skal blive "et godt sted at leve", det skal blive stedet for et velfungerende socialt liv. Bypolitikken hviler således på en mere og især mindre eksplicit forestilling om det gode sted og det tilsvarende gode fællesskab, og om sammenkoblingen af stedet og fællesskabet. Der ligger således indbygget en kommunitaristisk problematik i de bypolitiske ambitioner om det moralsk forpligtende

²⁹ Bulent Diken: 'Byen, fantasien og ghettoen' i *Øjeblikket* nr. (xx) 1998

fællesskab, hvor man tager sig af hinanden og af området.³⁰ Og ligesom kommunitarismen bliver også bypolitikken kritiseret for sin angiveligt utidssvarende sammenkobling af stedet og fællesskabet. Kritikken hviler på påstanden om, at dagens samfund netop er kendetegnet også ved opløsningen af båndet mellem stedet og fællesskabet. Det post- eller senmoderne menneskes sociale relationer er ikke længere knyttet til et givet sted eller byområde. Arbejds- og familie og sociale relationer er spredt ud over et langt større område og flere netværk, og ind imellem kan man få det indtryk, at også menneskers sociale relationer i dag er globaliseret.³¹

Det er uden tvivl rigtigt, at nogle mennesker føler sig lige så meget hjemme i London og Amsterdam som i f.eks. København eller Marseille (for nu at holde os til blot Vesteuropa). Men for hvor mange er det faktisk tilfældet? Det er svært ikke at sidde tilbage med det indtryk, at kritikerne generaliserer på baggrund af deres egen situation, og hans kritik står og falder med denne pænt sagt tvivlsomme generalisering. For mange mennesker og især, men ikke kun, for de mindst privilegerede er hjemmet (i ental) og dermed lokalområdet stadigvæk en helt afgørende reference i tilværelsen. På den anden side fremhæver kritikken en væsentlig dimension ved moderne former for social polarisering. I en tid der er præget af voksende mobilitet, og hvor mobilitet i sig selv er blevet tegn på social fremgang, bliver det forhold at være bundet til sit lokalområde et (sen-)moderne tegn på fattigdom.

Bypolitikken kan altså i sit udgangspunkt kritiseres for at være en ren symptombehandling, og oven i købet en symptombehandling der bygger på en utidssvarende sammenknytning af stedet og fællesskabet. Det andet kritikpunkt falder med konstateringen af, at "frisættelsen" ikke omfatter hele befolkningen og slet ikke flertallet af dem, der er bosat i de belastede byområder. Desuden er kritikken af bypolitikken for at være ren symptombehandling kun delvis gyldig, fordi antagelsen, at symptomet i sig selv ingenting er, selvsagt er forkert. Dernæst udelukker symptombehandlingen ikke, at man samtidig forsøger at gøre noget ved årsagerne til symptomet. Og hvis forholdet mellem symptomet og dets årsager desuden er af en

³⁰ Man finder en kritisk inspirerende diskussion heraf i Pernille Grünberger og Elsebeth Kirk Muff: *"Faren ved at overdrive det nære i nærmiljøstrategierne"* – en analyse af kvarterløftet i Kgs. Enghave, specialeafhandling, Roskilde Universitetscenter 2000.

³¹ By- og urbanitetsteoretikeren John Pløger er tidligt ude med denne kritik af den danske bypolitik: "Det lokale" som grundlag for bypolitikken – en illusion? i *Samfundsøkonomen* nr. 7 1999.

sådan art, at korrektionen af de sidstnævnte må formodes at være en længerevarende proces, så er der så meget desto større grund til også at gøre en indsats på symptomets niveau. Det gælder ikke mindst de belastede byområder, fordi de, som vi tidligere har set, er fanget i en selvforstærkende proces, hvor symptomet i anden omgang bliver selv producerende, og dermed er en del af sit eget kompleks af årsager. Desuden angår spørgsmålet om årsagerne til fremkomsten af fænomenet belastede byområder ikke alene bypolitikken, det er et langt mere generelt socialt fænomen, der vedrører en bred vifte af velfærdsstatens politikker, og det vil sige bypolitikken som en del af den samlede velfærdspolitiske indsats. I udgangspunktet er der således stadigvæk gode grunde til at iværksætte en indsats i forhold til de socialt belastede byområder, og kritikken af bypolitikken bør således snarere rettes mod den konkrete indsats.

Grundlaget

Grundlaget for bypolitikken i Frankrig formuleres i begyndelsen af 1983 af 'La Commission nationale de développement social des quartiers' nedsat i 1981 under forsæde af Grenobles borgmester Hubert Dubedout, der i dag har status af fransk bypolitiks 'grand old man'. Baggrunden for udnævnelsen af Dubedout var den indsats, han som borgmester havde lagt navn til på det lokale niveau i Grenoble. Den nationale kommission hørte formelt under premierministeren, og var meget bredt sammensat. Den bestod af såvel politikere, forvaltere, eksperter og personer med erfaringer fra det konkrete sociale arbejde i byområder.³²

I Danmark formuleres det tilsvarende grundlag af Regeringens Byudvalg i 1993-94. Det danske byudvalg er et tværministerielt udvalg nedsat i 1993 under forsæde af den daværende indenrigsminister Birthe Weis og med deltagelse af boligministeren, justitsministeren, kirkeministeren, socialministeren og undervisningsministeren.³³

De to rapporter både ligner hinanden, og er samtidig meget forskellige. De ligner hinanden med hensyn til det fænomen, de forholder sig til. Det belastede byområde er

³² Hubert Dubedout : *Ensemble refaire la ville*. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers ; La Documentation Française 1983.

³³ Byudvalget: *Rapport fra Byudvalget*, bd.. 1 og 2, Indenrigsministeriet juni 1994. Heri findes også optrykt Byudvalgets handlingsplan og dens 30 forslag fra oktober 1993, jf. bd.1 s 1-23.

ikke væsentlig forskelligt i de to lande, og den bypolitiske indsats rapporter anbefaler, er på samme vis heller ikke væsentlig forskellig. Den forskel der først springer i øjnene, handler om stilforskellen mellem de to rapporter og dermed mellem to forskellige forvaltningstraditioner og -systemer. Det bemærkes allerede i titlerne på de to rapporter: "Ensemble refaire la ville" og "Rapport fra Byudvalget".³⁴ Med en dansk baggrund er det svært ikke at blive slået og det engagement eller mere negativt den retorik, der præger den franske rapport. Rapporten accepterer Præsidenten François Mitterrands udfordring og giver således det bypolitiske projekt mellem 10 og 15 år til at lykkes. Siden sidst i 90'erne kan man altså i Frankrig konstatere, at bypolitikken ikke kunne leve op til intentionerne. Et resultat der står i en – og med urolighederne i efteråret 2005 in mente - skærende kontrast til det engagement og den politiske vilje, der gennemsyrrer rapporten:

"Vi har intet udrettet, hvis vi ikke inden for ti år har lagt grunden til den fremtidige urbane civilisation. Hvis vi ikke har skabt alle de nødvendige strukturer for at transformere byen, så har vi ikke formået at leve op til den opgave, der påhviler os."³⁵

Den franske rapport indeholder dernæst, i modsætning til den danske rapport, et forsøg på at analysere de belastede byområders situation, og heri også en kritik af den hidtidige indsats omkring programmet HVS (Habitat et vie sociale / Habitat og det sociale liv).³⁶

Den danske rapport er modsat præget af en besynderlig form for historieløshed på to niveauer. Det første niveau angår fænomenet socialt belastede byområder, hvor rapporten begrænser sig til at konstatere, at det drejer sig om et fænomen, der er fremkommet i løbet af de sidste 10-15 år. Der er end ikke en ansats til en analyse af baggrunden for denne fremkomst, og læseren sidder uvilkårligt tilbage med det indtryk, at det drejer sig om et fænomen, der "er faldet ned fra himlen". Historieløshedens andet

³⁴ Direkte, om end ikke særlig elegant, oversat lyder den franske titel: "Sammen, genskabe byen".

³⁵ François Mitterrand citeret efter H. Dubedout, *op-cit.*, s. 98.

³⁶ HSV er oprindeligt i 1972 en embedsmands studiegruppe og en seminarække, der udvikler sig til et eksperimentelt program om byudvikling, som i 1977 vedrører 39 områder. HSV omtales normalt som kimet til bypolitikken eller som bypolitikens fostertilstand.

"Ved dette program er det netop kvarteret, der dukker op igen og igen sammen med en række temaer: det urbane og uroligheder, deltagelse og partnerskab, den helhedsorienterede indsats og området" François Ménard : 'L'histoire des politiques de quartier', i *Informations sociales*, CNAF nr. 45, 1995. Her citeret efter: Julien Damon : *La politique de la ville*, La documentation Française 1997 s. 31.

niveau vedrører bypolitikken selv. Den fremstår uden historie, der er ikke nogen henvisninger til dens slægtskab med tidligere politikker, selv om både SUM og Poverty 3 programmerne er helt oplagte forløbere. Der er således heller ikke noget forsøg på en erfaringopsamling eller erfaringsoverførsel til den nye bypolitik.³⁷ Bypolitikken fremtræder således som en helt ny begyndelse og en begyndelse fra grunden af. Men det er måske pointen, læst på baggrund af bypolitikens status som en af den nye socialdemokratiske regerings politikreformer.

Den centrale indholdsside af den danske rapport indeholder især to elementer. For det første selve bypolitikens indholdsmæssige grundlag, der er givet i en 30 punkts handlingsplan for det bypolitiske arbejde, og for det andet en kortlægning af fænomenet 'det socialt belastede byområdes' nationale omfang, der giver anledning til fremstillingen af den første udgave af *Det sociale Danmarkskort*. Kortlægningen består i en spørgeskemaundersøgelse, der sendes ud til alle landets kommuner, og som består af tre delspørgeskemaer udarbejdet af henholdsvis social-, bolig- og undervisningsministeriet. Undersøgelsen er karakteriseret ved ikke på forhånd at definere, hvad der skal forstås ved et belastet byområde - det er principielt op til de enkelte kommuner, hvad de anser som værende belastede byområder. Udformningen af undersøgelsens spørgeskemaer indeholder selvsagt en implicit definition af fænomenet, der i det mindste giver nogle retningsbestemmelser for kommunerne. Men fra centralt hånd påpeges, at der ikke er tale om en definition af det belastede byområde. Der er således reelt åbnet en mulighed for, at kommunerne sætter sig ud over den implicitte definition, og det er denne åbning, der er vigtig.³⁸ Af de daværende 275 kommuner besvarer over 90 % byudvalgets undersøgelse, som Byudvalget dermed mener, giver et dækkende billede af problemet.

³⁷ Det skal dog medgives, at rapporten indeholder en litteraturliste. Men dels er den yderst sparsom, og dels anvender rapporten selv ikke den anførte litteratur. Byudvalgets anden rapport, Statusrapporten fra 1995, indeholder et afsnit med eksempler på lokale initiativer overfor belastede byområder, herunder eksempler der ligger før nedsættelsen af Byudvalget. Men man leder forgæves efter henvisninger til andre tidligere relevante programmer.

³⁸ Byudvalget: *Rapport fra Byudvalget*, bd.. 2, Indenrigsministeriet juni 1994, s. 4-6. Modsat mener Birgitte Mazanti og John Pløger, at det er den implicitte definition, der er vigtig og kritisabel. Til gengæld ligger der i de to forfatters kritik en ligeledes implicit definition af kommunerne som institutioner, der i givet fald ikke ville være i stand til at tænke hinsides spørgeskemaernes kategoriseringer. Det er påfaldende, at de to forfattere overraskes af at det socialt belastede byområde for de centrale myndigheder blandt andet handler om boligforhold, demografi, skole og indvandrere. B. Mazanti og J. Pløger: 'Stedet i plural - den suburbane zone', i *Sociologi i dag* nr. 4 1999.

Undersøgelsen resulterer som nævnt i Det sociale Danmarks kort, der er særligt bemærkelsesværdigt i den forstand, at det *ikke* er et kort over bestemte sociale problemer, men derimod et kort over, hvor sociale problemer er koncentreret i særligt omfang.³⁹ Kortet viser udelukkende, i hvilke kommuner de belastede byområder findes, og derudover kun om de givne kommuner mener at have et eller flere af disse byområder. I Danmark findes der således ca. 200 socialt belastede byområder, kommunerne har i undersøgelsen udpeget 186 områder, med en samlet befolkning på op mod 250 000 mennesker, hvilket betyder at 5 % af landets befolkning bor og lever i socialt belastede byområder.⁴⁰

I forhold til den offentlige diskussion fører undersøgelsen til et særlig kontroversielt og overraskende resultat, idet det viser sig, at der ikke er nogen forbindelse mellem antallet af indvandrere og flygtninge i et byområde og dette områdes status som socialt belastet byområde.

"Ingen sammenhæng mellem antallet af udlændinge og sociale problemer /.../ Der har ikke ved undersøgelsen kunnet påvises en sådan sammenhæng mellem hyppigheden af fremmedsprogede og hyppigheden af husstande med sociale problemer, at andelen af fremmedsprogede i et bolig område i sig selv kan anvendes som indikator for boligsociale problemer".⁴¹

Resultatet er så meget desto mere bemærkelsesværdigt, eftersom det ikke bliver draget i tvivl af senere undersøgelser, og på trods af at der bliver stillet spørgsmålstejn ved gyldigheden af Byudvalgets undersøgelse. Der er nemlig ikke tale om en videnskabelig undersøgelse, lyder kritikken.⁴² Den manglende videnskabelighed fører til, at SBI får til

³⁹ Det sociale Danmarkskort er således en illustration af det skift i læsningen af det sociale, som J. Donzelot har betegnet som skiftet fra en *dramaturgisk* læsning til en *topologisk* læsning (Donzelot 1998, synops fra seminaret). Det sociale udspiller sig ikke længere som et drama på især byens scene. Afdramatiseringen betyder, at det sociale læses som et netværk, hvor problemerne ikke længere er konfrontationer mellem antagonistiske parter, men derimod brud i netværket, og dermed i den sociale sammenhængskraft, - trusler mod den sociale sammenhængskraft.

⁴⁰ Byudvalget: *Rapport fra Byudvalget*, bd.. 2, Indenrigsministeriet juni 1994, s. 4.

⁴¹ *Ibid.*, s. 11.

⁴² I en redegørelse til Folketinget i 1997 anvender boligministeren, med henvisning til den manglende videnskabelighed og dermed til usikkerheden i forbindelse med undersøgelsen fra 1993-94, i stedet de videnskabelige tal vedrørende den almennyttige sektor som helhed. Dette uagtet at de belastede byområder ikke vedrører de almennyttige boligområder som helhed. Der er således ikke tale om en øget videnskabelighed, men om en øget fokusering på den almennyttige sektors generelle situation. Jf.

opgave at lave en ny og videnskabelig undersøgelse, der i 1999 resulterer i en rapport med titlen *Det boligsociale Danmarkskort*.⁴³ Det videnskabelige paradoks består imidlertid i, at heller ikke denne rapport er en videnskabelig undersøgelse og kortlægning af de belastede byområder i Danmark. Videnskabeligheden i rapporten hviler nemlig, i mangel af bedre, på de generelle tal vedrørende landets kommuner, og undersøgelsen handler derfor selvsagt om landets kommuner og strengt taget, det vil sige videnskabeligt, ikke om landets belastede byområder. Paradokset er altså, at den nye undersøgelses videnskabelighed er vundet på bekostning af tabet af objektet! Til gengæld optræder der en anden videnskabelig underlighed i SBI undersøgelsen, og ikke kun i denne specifikke undersøgelse, men generelt i publikationerne fra SBI indenfor området. På trods af at Byudvalget i allerede deres undersøgelse i 1993-94 kunne fastslå, at der ikke var nogen sammenhæng mellem antallet af indvandrere og flygtninge og et byområdes sociale belastethed, vedbliver SBI, og dermed den videnskab som SBI i modsætning til Byudvalget formodes at garantere, at benytte antallet af indvandrere og flygtninge (med de tidligere nævnte indskrænkninger) som indikator for et byområdes sociale belastethed. Fremfor at benytte denne kendsgerning til at så tvivl om SBI's egen videnskabelighed, kan man læse den som en indikator på forestillingen og fantasiens betydning både i den generelle og i den videnskabelige problematik omkring de belastede byområder.

Vender vi tilbage til det første centrale indhold i Byudvalgets rapport, viser det sig alligevel, at halvdelen af forslagene i 30 punkts handlingsplanen består i specifikke tiltag i forhold til indvandrere og flygtninge. Bypolitik er også indvandrer- og flygtningepolitik. De socialt belastede byområder både handler og handler ikke specielt om indvandrere og flygtninge!

Løsningen

Både i Frankrig og i Danmark består visionen for den bypolitiske indsats i ønsket om, med H. Dubedout's ord: "at gøre disse kvarterer til kvarterer som alle andre." Visionen

Boligministeren: *Redegørelse om Byudvalgets indsats*, Folketingets forhandlinger, Fortryk nr. 26 1996-97.

⁴³ Hans Skifter Andersen og Thorkild Ærø: *Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*, SBI-rapport 287, SBI 1997.

består altså i at ophæve den undtagelsessituation som en række områder befinder sig i, ved at være de steder, hvor sociale problemer koncentrerer. I afhandlingens anden del har jeg beskrevet fremkomsten af belastede byområder som et resultat af samspillet mellem to former for eller sider af social eksklusion: social eksklusion i traditionel forstand som eksklusion af mennesker, og urban eksklusion som eksklusion af byområder. De to aspekter det sociale og det urbane er således også de centrale dimensioner i den bypolitiske indsats.

Dynamit-løsningen betegner den radikale løsning, der består i at fjerne beboerne og derefter rive husene ned - ofte med hjælp af sprængstoffer. Løsningen består altså i materielt at fjerne det belastede byområde og dermed det sociale problem, for derefter at opbygge et helt nyt kvarter til et helt nyt klientel af beboere. Løsningen, der især er kendt fra USA, har kun sjældent og delvist været anvendt Danmark og frem til 2003 kun delvist i Frankrig, hvor man i visse tilfælde har nedsat bebyggelses- og beboelsesprocenten ved at fjerne enkelte huse i belastede byområder.⁴⁴ Visionen i Danmark og Frankrig er således snarere at ændre områdernes status ved både at ændre stedets status og beboernes situation. Det handler både om mursten og mennesker, og ideelt set i samarbejde med de mennesker der bor i disse områder.

Som en "nyorientering" indebærer bypolitikken en, i de mindste implicit, kritik af den gamle velfærdsstat og de traditionelle velfærdspolitikker. Der er således både tale om at gøre noget andet og om at gøre det på en anden måde. Bypolitikken forstår sig selv som en ny og mere dynamisk tilgang, der ikke blot vil bidrage til at sikre et samfund, men til at producere fællesskabet. Det handler også om at tilføre et område ekstra økonomiske ressourcer, men det handler frem for alt om at anvende nye og gamle ressourcer på en ny og mere effektiv måde.

Visionen bygger på formodningen om en fælles interesse mellem alle områdets forskellige aktører: kommuner, boligselskaber, erhversdrivende, beboere etc. og på, at

⁴⁴ I Danmark kan nævnes to eksempler fra Rødby og Nakskov. I Rødby nedrev man i 1997 en fire etagers boligblok fra 1962 med 63 boliger i den almene bebyggelse Kongeledet. I 2000 fik Nakskov tilladelse til at nedrive en hel almennyttigbebyggelse. Et fransk eksempel findes i kapitlet om kvarteret Les 4000.

I Frankrig – som tidligere nævnt - komplementeres eller kortsluttes den tidligere bypolitik i 2003 med la loi Borloo, et nye program Renovation urbaine og oprettelsen af l'ANRU (Agence nationale pour la renovation urbaine). Det nye program 'Urban renovering' satser og investerer i stort omfang eksplicit i omfattende fysiske restruktureringer af socialt belastede byområder i form af nedrivninger og nybyggeri, der gennemtvinger en anden beboersammensætning i de pågældende områder.

denne fælles interesse i at ændre områdets status er stærk nok til at motivere et fælles projekt. Staten indgår ikke som den ansvarlige part, men som igangsætter af et fællesprojekt, der søger at mobilisere alle områdets ressourcer. Visionen er et fælles projekt, der ikke alene mobiliserer områdets ressourcer, men som også i denne mobilisering af de mange forskellige aktører fører til en aktiv produktion af socialitet, fællesskab og solidaritet, og ikke mindst at helhedsprojektet også vil udløse en lang række synergieffekter. Visionen er altså et projekt, der med sin realisering skaber grundlaget for, at kvarteret ikke alene "bliver et kvarter som de andre", men at kvarteret bliver "selvbærende", og at de ekstra økonomiske ressourcer bliver en tidsbegrænset investering i en social bæredygtig by- og samfundsudvikling.

I sit udgangspunkt står bypolitikken således i et paradoks mellem på den ene side en vision, der fokuserer på ressourcer og mobilisering, og på den anden side en diagnose der fokuserer på mangler og demobilisering. Både i Danmark og Frankrig bliver det visionen, der kommer til at præge bypolitikken korte historie. I begge lande bevæger bypolitikken sig væk fra et snævert fokus på det belastede byområde. Det er tydeligt i Danmark, dels med introduktionen af kvarterløftideen i 1996, og dels med udarbejdelsen af den bypolitiske perspektiv og handlingsplan (1998-1999), hvor de belastede byområder er en del af et fokus på den samlede byudvikling.⁴⁵ Kvarterløftideen præsenteres som et nødvendigt skift fra problem- til ressourcefokusering i erkendelsen af, at de bypolitiske projekter står og falder med, at de nødvendige ressourcer faktisk er tilstede i det givne område. For kvarterløftprojekterne er det altså ikke tilstrækkeligt, at et byområde er socialt belastet, det er derimod nødvendigt, at det givne byområde kan påberåbe sig også at indeholde tilstrækkelige ressourcer for et kommende projekt.

⁴⁵ Bolig- og Byministeriet: *Byernes udvikling – Et bypolitisk debatoplæg*, Bolig & Byministeriet 1998. By- og Boligministeriet: *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*, By- og Boligministeriet 1999. Om kvarterløft: Byudvalget: *Kravspecifikation vedrørende "kvarterløft-modelprojekter"*, Byudvalget juni 1996 og Statens sekretariat for kvarterløft: *Baggrundsmateriale til boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997. 2. Beskrivelse af kvarterløft generelt og de enkelte projekter*, København 1997 (upubliceret).

"Insertion"

Det franske insertion er måske den idé og det begreb, der bedst fanger visionen. Insertions begrebet træder i stedet for begrebet om social integration, hvor den sociale sammenhæng der skal integreres i enten ikke findes eller ikke tillader yderligere integration. Insertion handler om social integration, hvor det der skal integreres i først skal etableres, hvor integrationsprocessen samtidig skal producere den sociale sammenhæng og integrationen af den givne aktør i denne sammenhæng.

"Retten til insertion går længere end de klassiske sociale rettigheder. Den tilføjer i første omgang et moralsk imperativ: hinsides retten til subsistensmidler forsøger den at give form til retten til det socialt nyttige; den betragter individerne som aktiv medborgere og ikke alene som mennesker der skal udsættes. I den forstand bidrager insertionsbegrebet ved at forbinde økonomisk hjælp og social deltagelse til at definere den demokratiske tidsalders rettigheder. /.../ Det er ikke alene retten til at leve, men *retten til at leve i samfund* der bekræftes."⁴⁶

Den sociale integration i den klassiske velfærdsstat hvilede, som tidligere diskuteret, på, at den sociale sammenhæng var uproblematisk, hvorfor den sociale integration kunne varetages som en umiddelbar uddannelse og/eller disciplinering af de kommende aktører. Dette dispositiv er således afhængigt af, at aktøren kan se sin kommende plads i den sociale sammenhæng, og det vil sige afhængig af, at aktøren kan se sin egen interesse i at acceptere integrationens uddannelse og disciplinering. I en situation hvor denne sociale sammenhæng ikke længere umiddelbart er givet, bliver et nyt integrationsdispositiv nødvendigt for den sociale integration.⁴⁷

Insertionsbegrebet benævner et sådant nyt integrationsdispositiv, der producerer en ny eller udvidet social sammenhæng og dermed også en plads eller pladser for den sociale integration. Det nye ved insertionsdispositivet består desuden i, at det hviler på en forhandling mellem de sociale aktører, der ideelt set etablerer et rent plussums spil eller i det mindste et acceptabelt kompromis mellem parterne. På det ideelle plan er der

⁴⁶ Pierre Rosanvallon: *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil 1995, s. 178-179 – min oversættelse.

⁴⁷ Jf. kapitel 3 om destabiliseringen af samfundets centrale integrations mekanisme.

tale om et nyt forhold mellem de sociale aktører og radikalt i forholdet mellem individet og kollektivet, og mellem forskellige kollektiver eller grupper. Det nye dispositiv hviler på, at den nye eller udvidede sociale sammenhæng, der ikke længere alene kan eller bliver etableret af stat eller marked, kan produceres ved at mobilisere individet og det civile samfunds ressourcer, men også på at det kun kan lade sig gøre, hvis de gamle roller opgives, og dermed at individet og det civile samfund ikke længere indtager en underordnet position, men derimod en position som ligeværdig partner. Insertionens plussums spil eller kompromis forudsætter anerkendelsen af individet og det civile samfunds subjektive interesser. Insertionsprocessen producerer den sociale sammenhæng og aktørernes integration heri omkring det mulige projekt, hvor de involverede parter interesser reelt krydser hinanden. Noget sådant forudsætter selvsagt, at de forskellige interesser faktisk krydser hinanden, eller at de ved gensidige og acceptable kompromiser kan bringes til at krydse hinanden. Skiftet fra det gamle integrations- til det nye insertionsdispositiv betegner således en bevægelse væk fra et konflikt- hen mod et konsensusperspektiv, hvilket netop bliver den centrale svaghed og udfordring ved og for det nye dispositiv.

Menneskene – mysteriet om den "rigtige" sammensætning

Som socialfilosofi handler bypolitikken om nostalgien efter den tabte by. Det drejer sig om at (gen)skabe den tabte by, som det gode sted, der hvor ethvert kvarter er et kvarter som de andre. Ikke med det sigte at gøre alle kvarterer identiske og dermed ophæve fænomenet, men derimod med det sigte at kvartererne i deres forskellighed besidder den fælles kvarterskvalitet, der knytter dem sammen i den genfundne by. Den gode by er altså et spørgsmål om en enhed i forskelligheden. Noget lignende gør sig gældende i forhold til det belastede byområde. Her drejer det sig blot ikke om kvarterer men udelukkende om mennesker. Det måske mest dunkle begreb i, og et af de mest uklare mål for bypolitikken, bliver på fransk kaldt *mixité sociale*. Som en parallel til den danske term velfærdsmix, kan man oversætte *mixité sociale* med socialt mix. I den danske bypolitiske sammenhæng taler man imidlertid ikke om det sociale mix, men derimod om hensigtsmæssig beboersammensætning, der senere modereres til den afbalancerede beboersammensætning. Betegnelsen dækker naturligvis over noget, der

hverken er for meget eller for lidt. I tilfældet med socialt belastede byområder handler det især om en beboersammensætning, der er i social balance, men stadigvæk er det tåget, hvad der mere præcist menes. Uklarheden er især en underlighed, fordi bypolitikken fra begyndelsen har understreget, at den henvender sig til kvarteret eller byområdet som helhed, at det drejer sig om etablere et projekt med stedets beboere, og at det netop ikke drejer sig om at tvinge grupper eller individer ud af kvarteret. De, der bor i det belastede byområde, skal altså principielt blive boende, og alligevel skal der ske ændringer, således at man opnår en hensigtsmæssig beboersammensætning. Men områdets beboersammensætning må nødvendigvis anses for uhensigtsmæssig, hvis det skal give mening at ville tilstræbe en såkaldt hensigtsmæssig beboersammensætning. Da bypolitikken eksplicit ikke vil tvinge bestemte individer, familier eller grupper ud af kvarteret, og hvis der heller ikke er tale om implicite former for tvang, må ideen være at ændre den oprindelige sammensætning gennem en regulering af tilflytningen til kvarteret, for dermed at opnå en hensigtsmæssig beboersammensætning. Denne form for regulering risikerer til gengæld at dække over andre former for tvang over for de i forvejen mest underprivilegerede på boligmarkedet. Problemet er naturligvis, at begrebets uklarhed åbner for fortolkningsrum, der kan udfyldes med "hvad som helst", og at bypolitikken derved bliver dække for en helt ny autoritær befolkningsstyring. Dette forhold er så meget desto mere sigende eftersom nedsættelsen af det danske byudvalg, som tidligere nævnt, var foranlediget af netop ulovlige former for regulering af tilflytningen til og dermed af beboersammensætningen i belastede byområder. Generelt gælder, at jo mere uklare og upræcise love, regler og bestemmelser er på det overordnede niveau, jo større betydning får den konkrete fortolkning og anvendelse (eller implementering) heraf. Mystriet om det rette sociale mix og den hensigtsmæssige beboersammensætning kan derfor tjene til et tilsvarende spring i fremstillingen her.

Eksperimentet

Udgangspunktet for det bypolitiske eksperiment i Frankrig er, som tidligere nævnt, nedsættelsen af tre regeringskommissioner omkring temaerne: kvarterernes sociale udvikling, de unges arbejdsmarkeds/professionelle integration og det

kriminalpræventive arbejde. Der er tale om tre selvstændige temaer, men de to sidstnævnte temaer er også essentielle aspekter af bykvarterernes sociale udvikling, og de indgår som selvstændige dele og kapitler af rapporten fra kommissionen vedrørende kvarterernes sociale udvikling.⁴⁸ Fælles for de tre kommissioner er, at deres policy anbefalinger er baserede på en projektlogik fremfor traditionelle programmer.

”Under læsningen af de tre kommissioners rapporter ser man, at der fremkommer en ny metodologi for den offentlige indsats, der helt er baseret på en projektematik. I samme grad som betegnelsen program betegner et generelt indhold, der har gyldighed overalt, er projektet specifikt i forhold til et sted og resultatet af sine potentielle aktørers initiativer.”⁴⁹

De tre kommissioners temaer kommer sammen med og ved projektlogikken til at udgøre tre centrale dimensioner i bypolitikken.

Tilsvarende kan man læse de centrale dimensioner i den danske bypolitik ud af byudvalgets sammensætning, af udarbejdelsen af det sociale Danmarks kort og ikke mindst af udvalgets 30-punktsplan. Byudvalget bestod i sin første udformning af Indenrigs-, Bolig-, Justits-, Kirke-, Social- og Undervisningsministeren. Udarbejdelsens af det sociale Danmarks kort skete på baggrund af kommunernes svar på spørgeskemaer udsendt af social, bolig- og undervisningsministeriet. Forslagene i Byudvalgets 30-punktsplan kan opdeles i seks hovedgrupper: 1) Det fysiske miljø, renovering og huslejenedsættelser, 2) sociale aktiviteter rettet mod social eksklusion, ensomhed og isolering, 3) den hensigtsmæssige eller ”afbalancerede” beboersammensætning, 4) sikkerhed og kriminalitetsbekæmpelse, 5) uddannelse og skoler, og 6) adgang til arbejdsmarkedet. Herudover er halvdelen af de 30 forslag direkte rettet mod indvandrere og flygtninge.

Som tidligere nævnt ligger den danske bypolitik i forlængelse af tidligere forsøgsprogrammer og puljepolitikker, og den er også baseret på en projektlogik. Det er således slående, at Donzelot og Estèbe citatet ovenfor med lige så stor ret kunne have

⁴⁸ Hubert Dubedout : *Ensemble refaire la ville*. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers ; La Documentation Française 1983.

⁴⁹ Jacques Donzelot og Philippe Estèbe : *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit 1994, s. 39-40. Donzelot og Estèbe bemærker, at de tre kommissioners rapporter siden hen har fået: ”værdi af dåbstekster for den fremtidige bypolitik.”

været skrevet som en kommentar til det danske byudvalgs initiativer.⁵⁰ Projektlogikken manifesteres med særlig tydelighed af 30-punktsplanens forslag om modelområder (forslag nr. 4):

”Regeringen vil skabe aktiviteter og nyt liv i de belastede boligområder. Det skal ske ved, at der med et antal boligområder som centrum gøres en målrettet og helhedsorienteret indsats, der involverer lokale parter i et gensidigt forpligtende samarbejde; boligselskab, boligforening, frivillige organisationer, kommunen, daginstitutioner, erhvervslivet, faglige organisationer m.v. Aktiviteter kan være egentligt lønarbejde, udførelse af småreparationer, ”gør-det-selv-aktiviteter”, nabohjælp, deltagelse i frivilligt eller kulturelt arbejde m.v. Målet er integration i bred forstand. Ordningerne evalueres og formidles med henblik på at danne modeller for fremtidig indsats.”⁵¹

Forslaget resulterer i, at otte belastede byområder bliver udvalgt til modelområder for en toårig periode fra 1995 til 1997.⁵² Men allerede inden afslutningen af modelområdeprojekterne formuleres ideen om kvarterløft i 1996. I øvrigt sammenfaldende med at boligministeren erstatter indenrigsministeren som formand for byudvalget, og at indvandrer- og flygtningepolitikken afgrænses fra byudvalget og forbliver som sit eget særlige område i indenrigsministeriet.⁵³

Forskellen mellem modelområdeprojekterne og kvarterløftideen ligger i et fokusskift fra problemer til ressourcer. Hvor modelområdeprojekterne fokuserede på områdernes sociale problemer, fokuserer kvarterløftideen eksplicit på områdernes sociale ressourcer. Kvarterløftideen er således på sin vis mere i overensstemmelse med byudvalgets tanker og ikke mindst med projektlogikken. Byudvalgets visioner står og

⁵⁰ Eller de kunne have været kommentarer til de forsøgsprogrammer og puljepolitikker, der i Danmark tidmæssigt falder sammen med rapporterne fra de tre franske kommissioner og dermed med bypolitikens begyndelse i Frankrig.

⁵¹ Byudvalget: *Rapport fra Byudvalget*, bd. 1, Indenrigsministeriet juni 1994, s. 5.

⁵² Hedvig Vestergaard m.fl.: *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ*, SBI-rapport 288, SBI 1997.

⁵³ Byudvalget blev i sine første år bl.a. af Bülent Diken og Charlotte Hamburger kritiseret for at være ren indvandrer- og flygtningepolitik, der blot ikke ville være sig selv bekendt, og derfor forsøgte at gemme sig bag navnet bypolitik. Historien har den tilføjelse, at C. Hamburger efterfølgende i forbindelse med flytningen til Boligministeriet blev ansat som sekretær for byudvalget.

falder med, at belastede byområder ikke kan reduceres til deres sociale belastethed, og at områderne udover sociale problemer også inderholder de ressourcer, der er betingelsen for den projektlogik, der skal realisere visionerne. Kvarterløftideen adskiller sig desuden fra modelområdeprojekterne ved i højere grad at se det enkelte område som en del af et større byområde. Kvarterløft vil ikke alene arbejde snævert indadtil i kvarteret, men i lige så høj grad udadtil med kvarterets integration i, og med, det øvrige byområde. Kvarterløftideen er således som nævnt en del af et mere generelt skift, der fra at fokusere snævert på det belastede byområde begynder at se på hele byområdet. Dette skift markeres institutionelt efter valget og regeringsomdannelsen i 1998 ved, at Boligministeriet ændrer navn til Bolig og Byministeriet, for ganske få måneder senere at ændre navn endnu engang, og denne gang til By og boligministeriet. Skiftet markeres desuden ved, at den nye Byminister allerede samme sommeren udsender sit bypolitiske debatoplæg, der et år senere bliver til en egentlig bypolitisk perspektiv- og handlingsplan, hvori kvarterløftideen spiller en fremtrædende rolle.⁵⁴ Kvarterløftprojekterne har ikke alene et bredere fokus end de første modelområde projekter, de har desuden overtaget rollen som eksperimentelle frontprojekter i udviklingen af bypolitikken, og de bliver således den privilegerede praktiske indgange til den danske bypolitik

Udviklingen i Frankrig kan illustreres af bypolitikens forskellige overskrifter. Rapporten fra "Kommissionen til kvarterernes sociale udvikling" med den sigende titel *Ensemble refaire la ville* (Sammen genskabe byen) fører til det bypolitiske program med titlen 'Kvarterernes sociale udvikling' (*DSQ*), der som rapporten insisterer på, at det belastede byområde er andet end dine problemer, og på nødvendigheden af at mobilisere områdets ressourcer, og som ikke mindst fremhæver beboernes deltagelse som en betingelse for projekternes og dermed for programmets succes. *DSQ* programmet afløses få år senere af programmet 'Social og urban udvikling' (*DSU*), der selv få senere udbygges med Bykontrakter (*Contrats Ville*), og som yderligere i 1995 udvides med programmet Bypagten (*Pacte pour la ville*). Bypagten indfører en ny form for territorialisering bestående af 3 slags zoner/områder, der giver en lang række fordele, ikke mindst skattefordele, til virksomheder, der allerede findes eller etablerer

⁵⁴ Jf. i dette kapitel: note 36. Nedlæggelsen af By- og Boligministeriet efter regeringsskiftet i 2002 markerer tilsvarende den borgerlige regerings opgivelse af SR regeringens bypolitiske ambitioner.

sig i disse områder. Hensigten er at stimulere den økonomiske udvikling og især at skabe nye arbejdspladser til gavn for befolkningerne i de pågældende områder. Bevægelsen fra et snævert fokus på det belastede byområde til et bredere fokus på det samlede byområdes udvikling er således et af de væsentlige træk i udviklingen gennem de forskellige programmer. Med rapporten *Demain la ville* i 1998, kommer der yderligere fokus på det belastede byområde som en del af det samlede byområde. Den politisk-administrative opdeling af byområder er i sig selv et problem, fordi opdelingerne ikke længere modsvarer den sociale realitet, som det urbane område udgør i dag. Der mangler et politisk-administrativt niveau, der effektivt kan handle i forhold til det samlede urbane område og i forhold til det urbane som en ny socialitetsform. Den franske bypolitik handler således også om opbygningen af (endnu) et politisk-administrativt niveau, et 'communauté urbaine' der dækker hele det relevante byområde.

Fælles for bypolitikken i Danmark og Frankrig er altså bevægelsen fra at se på det belastede byområde isoleret til at se det i sammenhæng med det byområde, det er en del af. Forskellen mellem de to lande er i denne sammenhæng, at bypolitikken i Frankrig har en længere historie, og at den er mere omfattende såvel kvantitativt som kvalitativt. Økonomiske zoner og diskussioner om nye politisk-administrative niveauer kendes fra mange andre sammenhænge. Det særlige ved bypolitikken og det væsentlige fællestræk mellem dansk og fransk bypolitik er snarere, som nævnt ovenfor, dens bidrag til udviklingen af projektlogikken. I Danmark er kvarterløftprojekterne det mest udfoldede bidrag, og i Frankrig finder man indenfor den mere omfattende bypolitik helt parallelle projekter. Den fortsatte diskussion vil derfor koncentrere sig om det konkrete projektniveau.

Projektlogikken

Det grundlæggende fællestræk mellem kvarterløftprojekterne i Danmark og Frankrig består, som nævnt, i projektlogikken. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i de fire og senere fem træk, hvorved man fra officielt hold karakteriserer de danske kvarterløftprojekter, og som man kan genfinde i den franske bypolitikks kvarterbaserede projekter:

"Kvarterløftideen har 4 afgørende kendetegn. Den er demokratisk, idet den baserer sig på de lokale kræfter. Den er orienteret mod kvarteret som helhed. Den beskæftiger sig med en koordineret indsats over for en bred vifte af kvarterets problemer. Endelig er den baseret på, at der styres gennem kontrakter og samarbejdsaftaler mellem de forskellige parter i processen."¹

Senere fremhæves et femte karakteristika: "i kvarterløftmodellen både i organiseringen og i gennemførelsen af planen lægges op til indgåelse af *partnerskaber*".²

Området

Kvarterløftprojekterne angår et givet byområde. Det drejer sig ikke om bestemte forhold eller aktører indenfor området, men om området som helhed på det tidspunkt der søges

¹ Statens sekretariat for kvarterløft: *Baggrundsmateriale til boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997*. 2. *Beskrivelse af kvarterløft generelt og de enkelte projekter*, s. 1 (upubliceret).

Det bør tilføjes, at det demokratiske element både før og efter som oftest hverken nævnes som det første karakteristika eller på samme utvetydige måde. Det direkte demokratiske nedtones til fordel for det mindre forpligtende inddragelse: "kvarterløft er baseret på at inddrage de lokale kræfter i så vidt et omfang som muligt". Statens sekretariat for kvarterløft: *Kravspecifikation for kvarterløft – marts 2000*, s. 2. En næsten identisk formulering findes allerede i 1996 vedrørende de første kvarterløftprojekter, jf.: Byudvalget: *Kravspecifikation vedrørende "kvarterløft-model-projekter"*, Byudvalget juni 1996, s. 1.

² Statens sekretariat for kvarterløft: *Kravspecifikation for kvarterløft – marts 2000*, s. 6.

om midler til et kvarterløft. Området er ikke blot det fysiske område, men også et socialt rum. Kvarterløft er udtryk for en "positiv diskrimination" på et territorielt grundlag.

Området giver tilsyneladende sig selv, som det indikeres af anvendelsen af ordet kvarter. Problemet er imidlertid, at området ikke nødvendigvis er et kvarter, hvilket især gælder i forhold til områder fra det, jeg tidligere har kaldt den regulerede by. De tre første københavnske kvarterløftområder: Kgs. Enghave, Holmbladsgade og Nord Vest kan ikke betegnes som selvstændige kvarterer. Kgs. Enghave er det eneste af de tre, der besidder en "naturlig" geografisk afgrænsning i forhold til det øvrige København. Til gengæld rummer området ikke ét kvarter, men minimum tre selvstændige kvarterer: Bavnehøj, Frederikshøj og Musikbyen. De tre kvarterer stammer fra hver sin epoke, de besidder hver deres særlige arkitektoniske udtryk, og de er tydeligt geografisk afgrænset i forhold til hinanden. Kgs. Enghave kan således ikke hævdes at være ét kvarter i København. Kgs. Enghave som byområde falder derimod sammen med den administrative opdeling af København, og området er således også en bydel i København. Det samme kan ikke siges om de to øvrige kvarterløftområder. Både Holmbladsgade og Nord Vest - eller Femkanten som området også ind imellem betegnes - er områder i København, der først bliver "kvarterer" med kvarterløftprojekterne. Det er først med selve kvarterløftprocessen, at områderne bliver afgrænset som kvarterer. Og det er først selve kvarterløftprojektet, der giver denne nye administrative opdeling et fælleselement, som adskiller området fra det øvrige byområde på den anden side af grænsen, hvilket helt konkret vil sige på den anden side af vejen. Kvarterløft er således i sig selv et kvarterskabende tiltag.

Kvarterløftprojekterne handler, med Dubedout rapportens ord, om at gøre området til "et område som de andre", men i en projektlogik, hvori området selv spiller en afgørende rolle. Det forudsætter, at området indeholder de nødvendige ressourcer for at udfylde denne rolle, og det er en vurdering, som de offentlige myndigheder foretager, og ikke en objektiv kendsgerning.

I forbindelse med de første danske kvarterløftprojekter finder man således i København og Kolding eksempler, hvor det er ressourcerne, der definerer området. I Københavns Nord Vest kvarter blev projektområdet med henblik på kvarterløft udvidet med et hjørne af et tilgrænsende villakvarter, og kvarterløftet kom således formelt til at omfatte begge ender af byspekteret: fra et hjørne af det velhavende villakvarter til det

område, der kaldes Trekanten, og som tidligere var området for den boligsociale indsats. Trekanten bestod af små og utidssvarende almene boliger, der ved kvarterløftprojektets begyndelse, med Svend Åge Linderströms ord "populært sagt", blev beboet af 1/3 misbrugere og psykisk syge, 1/3 nyløsladte fra landets fængsler og 1/3 indvandrere og flygtninge.³ Femkanten blev meget passende navnet på kvarterløftområdet, og denne udvidelse af den boligsociale indsats gamle område ændrer selvsagt "kvarterets" objektive profil. Udvidelsen "nedbringer" relativt områdets sociale "onder" - fra arbejdsløshed til andelen af flygtninge og indvandrere - og forøger de sociale "goder" - fra den gennemsnitlige indkomst til andelen af danske kerne familier med børn. Udvidelsen ændrer således kvarterets ressourceprofil, og der er med et par streger på et bykort skabt betingelser for et kvarterløftprojekt. Man kunne overveje, om udvidelsen blot var et politisk greb med henblik på at nedtone graden af sociale problemer og/eller at få adgang til de statslige kvarterløftmidler og dermed midler til diverse institutioner og aktører, men det er mere perspektivrigt at se udvidelsen som en illustration af skiftet væk fra et snævert fokus på det belastede byområde (her Trekanten) til at se på disse områder som del af en større bymæssig sammenhæng. Under den vinkel fremstår udvidelsen i højere grad som det, man kan kalde et inklusionsgreb, der fokuserer på den bymæssige sammenhæng og dermed også på Trekantens integration med det omgivende byområde repræsenteret ved netop udvidelsen.⁴

Kvarterløftområdet i Kolding dækker tilsvarende et område, som både omfatter almene etagebyggerier og parcelhusområder. Områdets økonomisk-juridiske profil adskiller sig således næsten ikke fra den tilsvarende profil for Kolding kommune som

³ Interview (november 97) med Svend Åge Linderström, leder af Degneren / den boligsociale indsats.

⁴ Holmbladsgadekvarteret i København har i forbindelse med overgangen fra modelområdeprojekt til kvarterløft også været igennem en udvidelse af området. Her var det imidlertid den omvendte problematik, der gjorde sig gældende, hvor det drejede sig om at opnå en større grad af overensstemmelse mellem området og opgaverne. Udvidelsen betød blandt andet at begge områdets to skoler blev en del af kvarterløftet, hvilket var centralt for indsatsen i forhold til børn og unge, og ikke mindst i forhold til de bande-problemer som kvarteret havde kendt. Interview (december 97) med André Mann, daværende souschef ved det lokale socialcenter Sundby Nord og tovholder for modelområdeprojektet. Jf. også André Mann: 'En aktiv indsats overfor de unge' i *Modelle* nr. 1, Formidlingscentret Storkøbenhavn 1996.

I tilfældet med kvarterløftprojektet i Tøjhushaven i Randers blev Tøjhushavekvarter udvidet med Laksegadekvarteret for at nå op på et "kvarter" med et tilstrækkeligt antal beboere til at kunne komme i betragtning til kvarterløftmidlerne. Kravet var mindst 1000 beboere, og med Laksegadekvarteret nåede området i Randers op på ca. 1100 beboere. Jf. Jesper Visti Hansen: 'Kvarterløft i Randers' i *Social Politik* nr. 5, 2000 – temanummer om socialpolitik og bypolitik.

helhed, hvorimod der optræder store forskelle, hvis man isoleret ser på kvarterløftsområdets almennyttige bebyggelse i forhold til Kolding kommune. Det særlige ved kvarterløftet i Kolding i denne sammenhæng er, at området i udgangspunktet officielt var bestemt som værende et rent administrativt afgrænset område, der bestod af flere adskilte områder. Helt officielt er der tale om et ikke-kvarter, og meget sigende er et af kvarterløftprojektets mål overhovedet at forsøge at forvandle dette administrativt optegnede ”kvarter” til et egentligt kvarter ved at give beboerne en kvartersidentitet. Målet handler om at skabe en bedre bymæssig sammenhæng, og denne sammenhæng eller mangel på samme er ikke kun et spørgsmål om materielle strukturer, men i lige så høj grad om repræsentations strukturer.⁵

Modsat gælder det i tilfældet Avedøre Stationsby om at nedbryde en angiveligt for stærk kvartersidentitet. Stationsbyen er en af de store almennyttige bebyggelser fra 1960'erne og 1970'erne, og det er sigende, at det især er i forhold til disse bebyggelser, at det giver mening at tale om kvarterer. For disse bebyggelser, og således også for de to kvarterløftområder Avedøre Stationsby og Ålborg Syd gælder, at de er planlagt og opført som egentlige kvarterer. I første omgang får de deres kvarterstatus fra den rent fysiske struktur, hvor der er tale om et meget ensartet udtryk, der tydeligt adskiller sig fra det omliggende byområde ofte ved en moderne bymur i form af en vej, der omkranser bebyggelsen, der selv som oftest ikke tillader biltrafik indenfor bymuren. I tilfældet Avedøre Stationsby finder man den variation, at det er en del af bebyggelsen, der helt tilsigtet udgør en bymur. De store almennyttige bebyggelser fra 1960'erne og 1970'erne er så at sige kvarterer allerede inden de nye beboere er flyttet ind i kraft af at være tydelige fysiske enheder.

Et områdes eller en bebyggelses kvartersstatus eller kvartersidentitet er således ikke kun et spørgsmål om bebyggelsens egne beboere, det er i mindst lige så høj grad et spørgsmål om bebyggelsen set udefra, og dermed om dens status i det omliggende byområde. Den angiveligt særligt stærke kvartersidentitet, der præger Avedøre Stationsby, og som det for kvarterløftprojektet blandt andet drejede sig om at nedbryde eller opbløde, er altså lige så meget et spørgsmål om Stationsbyens repræsentation i de

⁵ Kvarterløftprojekterne arbejder netop med begge niveauer, og i den forstand er de også eksemplariske konkrete eksempler på f.eks. Giddens begreb om strukturation eller Bourdieus begreb om habitus som værende strukturerende og struktureret.

omliggende parcelhuskvarterer og generelt i Hvidovre Kommune og ikke mindst i den danske medieoffentlighed.

Området i de områdebaserede projekter er således ikke nogen entydig størrelse. Det er den specifikke lokale kontekst der afgør, hvordan området bestemmes. Tidligere har man i dansk sammenhæng talt om lokalsamfundsprojekter, og kvarterløftprojekterne har træk tilfældes med tidligere lokalsamfundsprojekter, men selve område- afgrænsningen falder ikke sammen med en lokalsamfunds bestemmelse. Hvor lokalsamfundsprojekterne tog udgangspunkt i et socialt rum, som i anden omgang definerer et fysisk rum, tager kvarterløftprojekterne i første omgang udgangspunkt i en fysisk afgrænsning, der naturligvis også er et socialt rum, men ikke nødvendigvis et lokalsamfund.

De første syv danske kvarterløftprojekter er alle rettet mod belastede byområder - eller mere korrekt mod fænomenet belastede byområder. Projekterne i Randers og Kolding omfatter nemlig ikke direkte belastede byområder. I Kolding er det afgrænsningen af området, der så at sige skaber et ikke belastet byområde, og alligevel handler projektet som nævnt ovenfor om at integrere et belastet byområde i den bymæssige sammenhæng. I Randers er det slet ikke et belastet byområde, der er genstand for kvarterløftprojektet. I den lokale randersianske kontekst hedder det socialt belastede byområde Nordbyen eller Jenumparken, men kvarterløftprojektet finder sted i Tøjhushavekvarteret beliggende i det indre Randers langs havnen. Tøjhushavekvarteret bliver ofte betegnet som bohemekvarteret, og alligevel handler også dette kvarterløftprojekt om socialt belastede byområder. I Randers er omdrejningspunktet blot ikke selve det belastede byområde, men derimod den proces der går forud for, at et byområdes får status af socialt belastet byområde. Det handler i Tøjhushaveprojektet om at vende denne proces og undgå, at Tøjhushavekvarteret udvikler sig til et nyt socialt belastet byområde.

Helhedsorientering og det tværsektorielle

Området svarer ikke nødvendigvis til tidligere socialpolitiske lokalsamfundsprojekter. I sin geografiske afgrænsning er området tættere på at være et by- og

kommunalplanlægnings begreb. Helhedsorientering er det begreb i bypolitikken, og især i forbindelse med kvarterløftprojekterne, der skal få de mange aspekter ved et givet område, som f.eks. den socialpolitiske indsats og den fysiske planlægning, til at hænge sammen. Kvarterløftprojektet handler ideelt om området som helhed, og ikke om bestemte aspekter heraf, det være sig fysiske eller sociale. Det er området selv, der skal løftes, og dette løft skal tilvejebringes ved, at der koordineret arbejdes med en bred vifte af forskellige delområder. Idealet om helhedsorientering er ikke mindst begrundet i erfaringerne fra tidligere forsøg på at løfte, hvad man i 1980'erne benævnte samspilsramte bebyggelser og byområder, hvor projekterne ensidigt fokuserede på det fysiske miljø. Det interessante i denne forbindelse er ikke at påpege, at disse projekter ignorerede den sociale side, det interessante ligger i, at det i Danmark først er i 1990'erne, at det sociale som sådant selv bliver et problem i den forstand, at det sociale ikke blot giver sig selv. 1980'ernes projekter for at hjælpe de samspilsramte bebyggelser hvilede implicit på den antagelse, at en genopretning af det fysiske miljø umiddelbart ville genskabe betingelserne for, at det sociale miljø ville vende tilbage til sin "naturlige og sunde" normaltstand. Bypolitikken i 1990'ernes må på denne baggrund tage det sociale alvorligt på en helt anden måde end tidligere. Det sociale bliver noget, der skal produceres og vedligeholdes, som det altid har været nødvendigt med den fysiske by. Bypolitik må nødvendigvis eksplicit blive velfærdspolitik i modsætning til tidligere tiders boligpolitik og byplanlægning.

Fra i sine første 4-5 år at have status som en ny politik, bliver det i *Byernes udvikling* understreget, at bypolitik netop ikke er en ny politik, men at den derimod er en paraply for alle de relevante velfærdspolitikker.⁶ I den forstand er det rigtigt, at bypolitik ikke er en ny politik. På den anden side så vil realiseringen af paraply ambitionen i sig selv være en radikal nyhed, og som allerede strukturalismen understregede, så er en helhed mere og andet end blot summen af de enkelte dele. For kvarterløftprojekterne gælder således, at de som bypolitik er en paraply for alle de forskellige offentlige politikker, der er relevante i forhold til det givne byområde. Paraplymetaforen er en omskrivning af den tidligere nævnte kritik af sektoriseringen af

⁶ "Bypolitik er ikke en "ny" politik, men skal fremover i højere grad fungere som paraply for eksisterende politikområder og tværsektorielle initiativer." Bolig- & Byministeriet: *Byernes udvikling – Et bypolitisk debatoplæg*, Bolig- & Byministeriet 1998, s. 7.

de offentlige politikker. Kvarterløftprojekterne skal ikke blot samle de forskellige relevante sektorpolitikker under den samme paraply, de skal samordnes og bringes til at samarbejde for at realisere projekternes ambitioner om en helhedsorienteret indsats.

På det overordnede retoriske plan er termer som helhedsorientering og tværsektorialitet rent positivt valoriserede termer. Det er umuligt at være uenig i, at det er vigtigt at forstå, og dermed også handle i forhold til, tingenes samspil i helheden. Og det er tilsvarende umuligt at være uenig i at sikre, at de enkelte sektorer arbejder sammen og i videst muligt omfang koordinerer deres indsatser. Problemet består i, at termene på det overordnede retoriske plan på det nærmeste er indholdsløse. Det er først i den konkrete kontekst i forbindelse med det specifikke projekt, at termene får et egentlig indhold. Og det er således også først på det konkrete niveau, det bliver muligt at problematisere den faktiske helhedsforståelse og den faktiske udformning af den tværsektorielle indsats. Man ville således kunne kritisere kvarterløftkonceptet for at være naivt, og for under de velmenende overskrifter om helhedsorientering og tværsektorialitet reelt at risikere at give dække til projekter, som i realiteten hverken er helhedsorienterede eller tværsektorielle. Pointen er naturligvis den modsatte. Fordi kvarterløftprojekterne insisterer på helhedsorientering og tværsektorialitet, bliver det faktisk muligt i de forskellige konkrete projekter at diskutere den faktiske udformning, og derved også at blive opmærksom på alle de problemer, der opstår, når de velmenende tanker skal omsættes til praktisk politik. Da kvarterløftprojekterne desuden har status som eksperimenter med henblik på at udforme fremtidens bypolitik, fremstår naiviteten som en nødvendighed, som konceptet snarere bør roses end kritiseres for. Ved at insistere på helhedsorienteringen og det tværsektorielle bliver kvarterløftprojekterne egentlige laboratorier for udviklingen af den offentlige forvaltning. Projekterne bliver i denne sammenhæng til organisations sociologiske laboratorier, og de får således en betydning, som rækker langt udover en problematik, der er snævert bundet til fænomenet belastede byområder.⁷ Det handler i egentlig forstand om udviklingen af ikke blot velfærdspolitikker, men ligeledes om udviklingen af den offentlige

⁷ Et eksempel: Skattemyndighederne i Hvidovre kommune forstod ikke, hvorfor de var inviteret til møde omkring kvarterløft i Avedøre Stationsby, de havde netop ingen problemer med Stationsbyen. Pointen var at beboere i Stationsbyen havde problemer med skatteforvaltningen.

forvaltning, der i praksis skal realisere velfærdspolitikken. Der er tale om to sider af den samme sag.

For bypolitikken generelt angår det tværsektorielle samtlige niveauer indenfor den offentlige forvaltning, og det bliver i første omgang en konkret illustration af, at staten eller det offentlige ikke er *En*. På det statslige niveau handler det om samarbejdet mellem forskellige ministerier, og dermed om de enkelte ministeriers vilje til at afgive såvel indflydelse og finansielle midler til bypolitikken og de bypolitiske instanser.⁸ I en dansk sammenhæng handler det her blandt andet om den overordnede fysiske planlægning, hvor bypolitikken repræsenteret ved By- og Boligministeriet og stod overfor Miljø- og Energiministeriet. Det illustreres af, at by- og boligministeriet i *Fremtidens by* fremhæver ministerens høringsret i forbindelse med tiltag fra miljø- og erhvervsministeren.⁹ Høringsretten demonstrerer i sig selv, at der er noget på spil i mellem de enkelte ministerier, og at der udover de rent institutionelle konflikter og modsætninger også eksisterer et politisk-strategisk niveau, som det afspejles i det man har kaldt den dualistiske eller ambivalente bypolitik, hvor modsætningen går mellem neo-liberale vækst- og konkurrence orienterede strategier og de mere bløde socialt orienterede strategier, som for eksempel kommer til udtryk i kvarterløft.

I Frankrig er modsætninger og konflikter om bypolitikken på det statslige niveau ikke mindre udtalte. Oprettelsen af 'Den tværministerielle by-styrelse' i 1988 (la Délégation interministérielle à la ville) og oprettelsen af et selvstændigt Byministerium ganske kort tid herefter ved årsskiftet 1990-91 er måske det mest tydelige eksempel.¹⁰

⁸ Det danske Boligministerium og Byministeriums navneforandring i 1998 til Bolig- og Byministeriet og videre til By- og Boligministeriet er i denne sammenhæng andet og mere end blot et navneskift. Det handler også om en udvidelse af ministeriets resortområde og dermed om ministeriets placering i det ministerielle hierarki - om institutionens magt og indflydelse. Den modsatte udvikling finder man i Sverige, hvor boligministeriet ikke fik udvidet sit resortområde, men derimod blev nedlagt. I Frankrig fik bypolitikken og sit eget ministerium i 1991, der eksisterede som selvstændigt ministerium frem til 1993 og siden som en del af større ministerier med mange forskellige titler, og som et kuriosum hedder ministeriet i dag (2007) Bolig- og Byministeriet. Bypolitikens forskellige placeringer afspejler både symbolske og reelle forskelle i bypolitikens placering, betydning og indflydelse. Jf. nedlæggelsen af det danske By- og Boligministerium i 2002.

⁹ By- og Boligministeriet: *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv og handlingsplan*, By- og Boligministeriet 1999, s. 37, 39. Se også Hans Kristensen: 'Bypolitikens undfangelse, fødsel og fremtid' i *Byplan* nr. 4/5 2000.

¹⁰ Jf. Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: 'Modernisation de l'État et politique de la ville', del 2 af *L'État animateur*, Esprit 1994, s. 101-164.

Realiseringen af de bypolitiske intentioner udspiller sig på det lokale niveau. Den tværsektorialitet som kvarterløftprojekterne intentionelt hviler på, angår den kommunale forvaltning. Kvarterløftprojekterne bliver kommunale eksperimenter med helhedsorienteret tværsektorielt arbejde, og hvis det tværsektorielle arbejde ikke giver sig af sig selv på det statslige niveau, er det heller ikke tilfældet på det kommunale niveau. Her vil man ligeledes finde institutionelle og politisk-strategiske modsætninger og konflikter mellem de forskellige forvaltningsafdelinger. De potentielle vanskeligheder vokser selvsagt med antallet af involverede parter. Problemerne er derfor sandsynligvis, men ikke nødvendigvis reelt, større i Københavns kommune end i de øvrige kvarterløftkommuner.¹¹

I realiseringen af de enkelte projekter bliver det desuden tydeligt, at den personlige faktor spiller en betydelig rolle. Det handler her om helt alment menneskelige forskelle, og om de konflikter der er bundet til disse forskelle. Det konkrete arbejde udføres af konkrete individer, og det forhold er lige så vigtigt, som konstateringen i sig selv er banal. Forskelle mellem individer, sym- og antipatier mellem enkelte mennesker kan i nogle tilfælde være befordrende, men i andre tilfælde skabe yderligere problemer.

En vigtig faktor for den større eller mindre succes i det tværsektorielle arbejde udgøres af den politiske vægt, som de enkelte projekter har i de enkelte kommuner. Her taler man ofte om borgmestereffekten, der dækker over den politisk-administrative betydning det enkelte projekt har i en given kommune symboliseret ved den vægt som borgmesteren personligt i både ord og handling tillægger projektet. Et positivt eksempel finder man i Ballerup kommune, hvor borgmesteren Ove E. Dalsgaards prioritering af projekterne i forbindelse med Eskebjerggård - et af Byudvalgets otte modelområder - er en del af baggrunden for projektets succes. Dette ikke mindst fordi projektet gennemlevede en krise foranlediget af den ovenfor nævnte personlige faktor, hvor

¹¹ "Men man fjerner heller ikke 100 års forvaltningskultur med et pennestrøg, så det har været svært at opbygge det tværfaglige, helhedsorienterede samarbejde, som er en forudsætning for kvarterløftstrategien." Lykke Leonardsen: 'Kvarterløft i Kongens Enghave' i *Social Politik* nr. 5, 2000 s. 16 – Lykke Leonardsen var sekretariatsleder ved kvarterløftet i Kgs. Enghave.

For en analyse af vanskelighederne ved at opbygge og realisere det tværfaglige og helhedsorienterede samarbejde internt i forvaltningen i Københavns kommune se: Nanna Holmgaard og Ida Jørgensen: *Forvaltning i netværk og praksis, kvarterløftprocesser i Københavns Kommune*, specialeafhandling ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC, 2003.

projektet begyndte at lykkes efter ankomsten af en ny beboerrådgiver til bebyggelsen.¹² Et andet eksempel er kvarterløftet i Kgs. Enghave, hvor bydelen sideløbende med kvarterløft var blandt de fire københavnske forsøg med bydelsråd, og hvor bydelsrådet samtidig fungerede som styregruppe for kvarterløftprojektet. Her finder man altså en direkte forbindelse mellem kvarterløftet og bydelsborgmesteren, der i kraft af sin status som borgmester havde lettere adgang til de ansvarlige i Københavns magistratstyre, hvad enten det drejede sig om andre borgmestre eller administrative chefer. Eksemplet er illustrativt, fordi det også fik betydning for de øvrige kvarterløft i København, der kunne trække på borgmestereffekten i Kgs. Enghave. Uagtet at Københavns kommune havde oprettet et særligt sekretariat for kvarterløft placeret under overborgmesteren, betyder bydelsborgmesterens symbolske kapital en større politisk og administrativ lydhørhed i bystyret, hvor sekretariatet trods alt er endnu et kontor blandt mange andre.¹³

Tilsvarende forhold i forbindelse med helhedsorientering og tværsektorialitet gør sig naturligvis gældende i Frankrig. Forskellene mellem Danmark og Frankrig handler her endnu engang især om, at staten i Frankrig har bevaret sin lokale repræsentation på regions- og departementniveau, og at de franske kvarterløftprojekter er indskrevet i bykontrakterne og derfor indgår i en større sammenhæng, der ofte involverer et interkommunalt niveau. Da de potentielle vanskeligheder for at realisere idealet om helhedsorientering og det tværsektorialitet vokser med antallet af involverede aktører, bliver de potentielle vanskelighederne være så meget desto større i Frankrig end i Danmark.

¹² Det er langt vanskeligere at fremskaffe negative eksempler. Det er vanskeligere at kritisere sin borgmester/ledelse end at rose vedkommende, når vedkommende også er ens øverste chef og arbejdsgiver – og arbejdsretligt kan det være desuden fyringsgrund. Denne form for kritik og mange andre hører jeg således "off the record", når båndoptageren er slukket eller uden for det egentlige konferencelokale. Men et formodentlig typisk eksempel er en kommune, hvor en ansat frem for at kritisere borgmesteren valgte at finde sig et job i en anden kommune. Odense kommune og Vollsmose er et interessant eksempel også i denne sammenhæng. Grunden til at Vollsmose, der ofte fremstilles som selve inkarnationen af ghettoen og det belastede byområde i Danmark, ikke var blandt de første kvarterløftområder, var angiveligt den manglende lokale politiske opbakning.

¹³ "På bydelsniveau valgte man fra starten at integrere kvarterløftsekretariatet i bydelsadministrationen, og også politisk blev projektet indarbejdet i den lokale struktur. /.../ Det har været med til at give projektet en styrke og en handlekraft, som har skabt resultater hurtigere end i andre kvarterløft projekter." Lykke Leonardsen: *op-cit.*, s. 15. Om bydelsrådet se: John Andersen og Anne-Marie Tyroll Beck: 'Bydelsrådsforsøget i Kgs. Enghave – lokalsamfundsempowerment eller de beskide hænders politik?' i John Andersen m.fl. (red): *Empowerment i storbyens rum*, Hans Reitzels Forlag 2003.

Vanskelighederne fører i 1991 til oprettelsen af en ny stillingskategori, *sous-préfet à la ville* (by viceprefekt), på det lokale statslige niveau – departementet. Den nye by-viceprefekt har netop til opgave styrke det tværsektorielle arbejde. Det handler dels om samarbejdet internt mellem den lokale stats forskellige sektorer, dels om forholdet til de lokale valgte og den lokale forvaltning eller forvaltninger på departement-, kommune- eller byniveau. Den danske borgmester effekt fordobles således i Frankrig af en ”préfet effekt”, som det illustreres af by-viceprefektens placering og vægt i det lokalstatslige hierarki.¹⁴

Helhedsorienteringen og det tværsektorielle arbejde indenfor bypolitikken er både i Danmark og Frankrig udtryk for nye former for forvaltning, og de møder derfor også velkendte problemstillinger omkring forandringer i etablerede organisations- og praksisformer. Helhedsorientering og tværsektorialitet optegner også et politisk-administrativt felt i Bourdieus forstand, hvor indsatsen er omstillingen af forvaltningen, og hvor udfaldet ikke er givet på forhånd, men kun i kraft af de kampe, der udspilles i dette felt.

Kontraktstyring

I Danmark indskrives bypolitikken sig, som allerede skitseret, i de statslige puljepolitikker, og den udvider denne styringsform betragteligt. I Frankrig dateres bypolitikken sig stort set fra samme tidspunkt som puljepolitikkerne dukkede op i Danmark. Kvarterløftprojekterne i både Danmark og Frankrig indskrives sig således i det samme nye dispositiv, der i begge lande opstår i begyndelsen af 1980'erne. Det særlige ved det nye dispositiv er, at det bryder med de traditionelle velfærdspolitikkers universelle sigte. Det er ikke længere tilstrækkeligt at kunne godtgøre eksistensen af på forhånd fastlagte egenskaber for derved at have et retskrav på ligeledes på forhånd fastlagte offentlige ydelser.

Belastede byområder kommer i betragtning til bypolitikens midler gennem formuleringen af projekter, udmøntningen af disse projekter i ansøgninger, som dernæst at gennemgå en udvælgelsesprocedure. De belastede byområder er således i første

¹⁴ Om by-viceprefekten se Jacques Donzelot & Philippe Estèbe, *op-cit.*, s. 180 – 195.

omgang afhængige af, at deres kommune er interesseret i at iværksætte projekter, og i anden omgang af konkurrencen fra andre projekter om de altid begrænsede midler.

Puljemidlerne fungerer ikke alene som et statsligt tilbud, men også som et statsligt pres, fordi det alt afhængigt af den lokale kontekst ikke er gratis blot at lade puljemidlerne komme andre kommuner og andre byområder til gode. Udvælgelsen af de projekter, der får del i midlerne, sker selvsagt udfra en vurdering af projekternes nødvendighed og kvalitet, og giver derfor også anledning til kritik og diskussion.¹⁵

I en dansk kvarterløftsammenhæng består processen af to faser. I den første fase udarbejdes et foreløbigt projektforslag af kommune og (sædvanligvis) boligselskab(-er). Forslaget udgør, hvis det i øvrigt slipper gennem de statslige udvælgelsesprocedurer, grundlaget for en første kontrakt mellem stat og kommune/boligselskab. Den endelige kontrakt underskrives først efter, at områdets beboere har været inddraget i konkretiseringen af projektet, og det vil sige i udarbejdelsen af et nyt og mere detaljeret projektforslag. Projektet og kontrakten kan således i princippet falde til jorden, hvis ikke kommune og boligselskab(er) er i stand til at inddrage det givne områdes beboere. Kommunen og boligselskaber forbliver dog i den endelige kontrakt ansøgerens juridiske subjekt. Kontrakten er således også udtryk for, at kvarterløftprojekterne går på tværs af den almindeligt antagede sondring mellem offentlig og privat ret. Som velfærdspolitik hører kvarterløft projekterne under offentlig ret, men som kontraktforhold hører de formelt under det privat retlige område, og i realiteten er der tale om, at velfærdsstaten med kontraktstyringen har bevæget sig ud i et retsligt gråzone område.¹⁶

Kontraktstyringen er desuden et middel til at sikre, at der fra statens side er tale om et tidsbegrænset engagement, som hviler på den formodning, at en kortvarig indsats er i stand til grundlæggende at ændre et byområdes status og skabe betingelserne for en fremtidig bæredygtig udvikling, som ikke fremover vil være afhængig af statslige midler. Kontrakten er således udtryk for en tidsbegrænset positiv diskrimination af enkelte byområder, men om der rent faktisk også er tale om en positiv diskrimination,

¹⁵ Som i Danmark i sommeren 2001, hvor en række borgerlige politikere kritiserede fordelingen af by-midler for at være ulige, og et udtryk for socialdemokratisk kammerateri. Kritikken forstummede dog hurtigt overfor påpegningen af, at det netop var de socialdemokratiske kommuner, der havde de største problemer.

¹⁶ Personlig kommentar fra juristen lektor Lisbeth Christoffersen.

afhænger naturligvis af en nærmere analyse af de samlede økonomiske strømme, der tilgår et givet byområde

Kontraktstyringen bliver i en dansk sammenhæng en måde, hvorpå staten griber ind i det kommunale selvstyre, og det nye dispositiv betegner således også en form for recentralisering, hvor staten ikke blot bestemmer de overordnede rammer, men direkte gennem kontrakten deltager i udformningen af de konkrete projekter, og i kraft af kontrakten får mulighed for også at blande sig i realiseringen af projektet. Dispositivet fremstår som en ny form for en fleksibel recentralisering og regeringsudøvelse – styring på afstand. Dispositivet er samtidig en del af den overordnede udvikling af regeringsudøvelsen, som der i dag er konsensus om at betegne som skiftet fra government til governance. Det vil sige en udvikling mod flade netværksbaserede styringsformer i modsætning til mere traditionelt hierarkisk opbyggede centraliserede styringsformer. Kvarterløftprojekternes kontraktstyring bliver et interessant eksempel i denne udvikling, fordi de netop involverer et element af recentralisering, der ikke er i modsætning til governance bestræbelserne, men modsat kan virke befordrende herpå. Som udtryk for det nye dispositiv indebærer kvarterløftprojekterne et nyt samspil mellem staten, de lokal valgte, borgerne og en lang række andre aktører, og ikke mindst et vigtigt element af internationalisering. EU og nærmere bestemt DG VII spillede således en afgørende rolle for iværksættelsen af kvarterløftprojektet i Randers, og især engelske og skotske projekter og erfaringer har spillet en væsentlig rolle for udformningen af de danske projekter, ligesom der findes forbindelser mellem de danske projekter og tilsvarende udenlandske projekter.¹⁷

Den ovenstående karakteristik af kontraktstyringen i de danske kvarterløftprojekter gælder i al væsentlighed også for den franske bypolitik. Kontraktelementet er oven i købet en af de få danske referencer til og inspirationer fra fransk bypolitik. Den bypolitiske perspektiv- og handlingsplan refererer således til de franske bykontrakter.¹⁸ Forskellene mellem den franske og danske bypolitik handler også på dette punkt om, at den franske bypolitik er mere omfattende og har en længere historie. Bykontrakternes (le contrat de ville) historie går således tilbage til den

¹⁷ Flemming Groth-Hansen: 'Den udenlandske inspiration til kvarterløft', i *Byplan* nr. 1, 1998. Og min egen artikel: 'Kvarterløft i Randers' i *Social Politik* nr. 5, oktober 2000.

¹⁸ By- og Boligministeriet: *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*, 1999 s. 70.

fornyelse af dispositivet, der i eksperimentel form blev indledt 1989. Baggrunden for eksperimentet med bykontrakter var ønsket om at indsatsen over for de socialt belastede byområder i endnu højere indgik i og blev koordineret med udviklingen i det samlede byområde. Det handlede ikke mindst om at styrke sammenhængen mellem økonomisk og social udvikling, at sikre at de enkelte lokale projekter indgik i en plan for det samlede byområde. Det drejede sig om undgå en dualistisk eller "ambivalent" bypolitik, hvor økonomisk vækst udgør det ene spor, og hvor det sociale aspekt risikerer at blive reduceret til rene brandslukningsindsatser. Det interkommunale niveau og solidariteten mellem kommunerne indenfor det samlede byområde fik således en større betydning med bykontrakterne, der fra 1993 blev grundlaget for den franske bypolitik.¹⁹ Lyon er et eksempel, hvor Stor-Lyon og det formaliserede interkommunale samarbejde omfatter 27 kommuner. Det vigtige her er imidlertid, at de ovenstående karakteristikker af kontraktstyringen i de danske kvarterløftprojekter i vid udstrækning også gælder de lokale franske kvarterprojekter. Ligheden fremstår måske tydeligst den franske bypolitikens første fase frem til indførelsen af bykontrakterne som grundlag for bypolitikken i 1993, men da den videre franske udvikling ikke mindst består i udvidelser af det oprindelige program, finder man fortsat lighederne mellem de danske kvarterløftprojekter og de franske kvarterprojekter.

Fra demokrati til forsøg med borgerinddragelse.

Kvarterløftprojekterne indebærer et nyt samspil mellem staten, de lokalt valgte, borgerne og en lang række andre aktører. Dette og det følgende afsnit om partnerskab handler om dette nye samspil. Den officielle karakteristik (de fem punkter) af kvarterløftprojekterne giver borgerne en særlig plads blandt kvarterløftets mange aktører, og det skal indledningsvis fremhæves, at det demokratiske element og borgerinddragelsen fra begyndelsen har en ikke mindre essentiel plads i fransk bypolitik.. Beboernes aktive deltagelse fremstilles som en betingelse for at opgaven vil kunne løses.

¹⁹ Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: *op-cit.*, s. 195-228. Om den ambivalente bypolitik, jf. John Andersen: 'The Politics of Gambling and Ambivalence: Struggles over Urban Policy in Copenhagen', in *Geographische Zeitschrift*, 89. Jg. 2001, Heft 2/3.

"Ingen hjælp er effektiv hvis ikke modtagerne selv overtager projektet om forandring. Det at erstatte en traditionel socialpolitik med en politik om økonomisk og social udvikling svarer til at foretage denne kollektive tilegnelse. Indsatsen bør således være baseret på viljen til at støtte sig på de forskellige sociale lags sociale og kulturelle identiteter, på anerkendelsen af beboerne som partnere udstyret med virkelig magt, på deres reelle deltagelse i beslutningerne."²⁰

Overskriften: Fra demokrati til forsøg med borgerinddragelse indikerer, at der er tale om et ideal, der er uendeligt meget lettere at fremsætte i ord end at omsætte til handling. Det demokratiske element og borgerinddragelsen er således også et af de kritikpunkter mod kvarterløftprojekter, der oftest fremføres, og som på baggrund af den første tids programmatisk erklæringer kan fremføres med stor styrke og til tider salvesfuld indignation. Men i virkeligheden kan kvarterløftideen ikke kan roses nok for sin initiale demokratiske fordring. Det giver sig selv, at denne fordring er et ideal, der netop ikke giver sig selv, og som i praksis vil løbe ind i et utal af kendte og ukendte vanskeligheder. Men netop derfor er det en fordring, som kvarterløftprojekterne i både Danmark og Frankrig bør roses for. Fordi fordringen blev fremsat, bliver det faktisk muligt at tematisere mange af de vanskeligheder, som ligger bag den manglende indfrielse af idealet.

Den direkte demokratiske fordring finder man i de første officielle tekster om kvarterløft fra 1996 - 1997. Fordringen gælder så at sige så længe kvarterløft kun eksisterer i ideernes verden. Skiftet til den mere forsigtige formulering om *forsøg* med borgerinddragelse er begrundet i de praktiske erfaringer, og det vil sige de praktiske vanskeligheder med at leve op til idealer. I samme periode vedtages loven om helhedsorienteret byfornyelse, hvorved kvarterløftprojekterne indskrives i en mere formel lovgivning, der også betoner det demokratiske aspekt, men som samtidig hviler på tidligere sanerings- og byfornyelseserfaringer fra ikke mindst Nørrebro og Vesterbro i København. De første praktiske erfaringer, og kvarterløftideens afstemning med den øvrige lovgivning, gør så at sige kvarterløftideen "voksen" i løbet af meget kort tid. På

²⁰ Hubert Dubedout: *Ensemble refaire la ville*. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. La documentation Française 1983, s.12 – min oversættelse.

Statens kvarterløftsekretariats hjemmeside mødtes man af overskriften: Helhedsorienteret byfornyelse og forsøg med borgerinddragelse.

Men hvorfor egentlig denne vægtning af det demokratiske og borgerinddragelsen? Kvarterløftprojekterne indskrives sig på den ene side i den generelle bestræbelse på at decentralisere mest muligt, men på den anden side handler demokratiaspektet og borgerinddragelsen også om noget mere omfattende. Det handler også om kvarterløftprojektet som en ny form for indgreb i et områdes sociale virkelighed.

Som del af den generelle decentraliseringsbestræbelse er kvarterløftprojekterne mere end et eksempel på det, man kalder den tredje decentraliseringsbølge, hvor kompetence overføres fra institutioner til deres brugere. Kvarterløftprojekterne er snarere en udvidelse heraf, eller måske ligefrem en art fjerde bølge, hvor kompetence ikke blot overføres til enkelte institutioners brugere men til et givent områdes beboere. Kompetencen erhverves således ikke i kraft af personers status som brugere eller klienter, men i kraft af deres status som medborgere. Kvarterløft hviler reelt om end udtalt på et begreb om det lokale medborgerskab.²¹ Den kompetence der overføres er tilsvarende udvidet fra den enkelte institution til at gælde området som sådant, og dermed også områdets institutioner. Decentraliseringen i forbindelse med kvarterløftprojekterne handler derfor også om et ganske radikalt eksperiment. Det er sigende, at disse bestræbelser på at etablere stærkt bottom-up prægede projekter udgår fra det statslige niveau. Der er altså i egentlig forstand tale om en kortslutning af den traditionelle opposition mellem bottom-up og top-down i kvarterløftprojekternes top-down initierede bottom-up ideal. Rationalet i denne bottom-up promovering er

²¹ "Den manglende udvikling af lokale politiske processer er en af de store forhindringer som iværksættelsen af disse politikker har mødt. Deres effektivitet, der afhænger af beboernes deltagelse, forudsætter eksistensen af mekanismer for politisk deltagelse og af et egentligt lokalt medborgerskab." François Dubet & Didier Lapeyronnie: *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992, s. 225-226 – min oversættelse.

"There is no doubt a deep-seated relationship – though difficult to explain – between the crisis of conventional employment and the development of local-level activities, of community participation within a restricted geographical area. This would explain initiatives to base a new social citizenship on neighbourhood investments and activities recognized and valued for the tangible exchanges and range of personal contacts they generate. Hence all the talk about "untapped potential for job creation", "community services", "social useful activities", "solidarity economy", etc. It is doubtful, however, whether such ideas will ever prove to be more than just wishful thinking unless they can also deliver a connection to law – /.../. Indeed, what goes on at the local level is also, not to say mostly, made up of neighbourhood constraints, dependency relationships not mediated by law, such as clientship or domestic service relations. For lack of foresight perhaps, it seems impossible to conceive of a citizenship that is not linked to a general source of regulatory authority, which is precisely what law represents." Robert Castel: 'Work and usefulness to the world' in *International Labour Review* vol. 135, nr 6, 1996 s. 621-622.

flersidigt: der er dels tale om en form for "lille" recentralisering, hvor staten via medborgeren blander sig i det kommunale selvstyre; der er desuden tale om et forsøg på at øge presset for at opnå en modernisering af forvaltningen på det lokale niveau; og der er naturligvis også et økonomisk element, hvor "det offentlige formodes at få mere for pengene" ved at mobilisere medborgernes viden om de lokale forhold, og ikke mindst deres kreativitet med hensyn til at finde nye løsninger på deres ret beset egne problemer. Det økonomiske rationale handler altså ikke blot om et forsøg på at mobilisere eller udnytte beboernes frivillige arbejde, men snarere om kunststykket at få bedre løsninger for relativt færre penge.

Den anden dimension ved demokratiaspektet og forsøget med borgerinddragelse i kvarterløftprojekterne handler om et mere omfattende og direkte indgreb i områdets sociale virkelighed. Alle offentlige politikker, der vedrører et byområde, er selvsagt indgreb i områdets sociale virkelighed, men de vil traditionelt have et ydre forhold til denne virkelighed. Det handler som oftest om rammerne for den sociale virkelighed, og dermed om en form for indirekte påvirkning, der naturligvis kan have afgørende indflydelse på denne sociale virkelighed. Min pointe her er altså ikke de offentlige politikkers afgørende indflydelse på et områdes sociale virkelighed, men derimod at det offentlige ved kvarterløftprojekterne intervenserer på en ny og mere direkte måde i områdets sociale virkelighed.

Der er – normalt - tale om en udvidelse af det sociale liv i området, hvor projektet i sig selv som projekt skaber nye sociale relationer gennem sine demokratiske ambitioner og gennem den faktiske inddragelse af borgerne.²² Iværksættelsen af kvarterløft producerer således selv det første resultat, inden projektet eksisterer i egentlig forstand, og da styrkelsen af områdets sociale netværk er et af projekternes mål, bliver iværksættelsen af projektet så at sige allerede et målbart resultat af projektets effekter. Det er især tydeligt i den dobbelte procedure omkring kontraktindgåelsen ved de danske kvarterløftprojekter, hvor den endelige kontrakt er afhængig af, at områdets beboere faktisk inddrages i udformningen af det egentlige projekt. Denne første

²² For en god ordens skyld skal det nævnes, at den ideale udvidelse af det sociale også risikerer at finde sted på bekostning af en nedbrydning af dele af områdets sociale virkelighed. Det vil i værste tilfælde sige, at udvidelsen risikerer reelt at være en indskrænkning. Kvarterløft i Kgs. Enghave trak således i startfasen aktivitet væk fra det lokale medborgerhus. Et samarbejde med og en inddragelse af medborgerhuset i kvarterløftprojektet burde have været en selvfølge. Det var det imidlertid ikke, og det peger på problemer omkring den viden som projekterne i egentlig forstand forudsætter.

inddragelse af beboerne finder sted gennem afholdelsen af borgermøder og nedsættelsen af arbejdsgrupper, hvorved før-projektet åbner et nyt rum, skaber ny social aktivitet og nye sociale relationer.

Et er naturligvis intentionerne og de ideale forestillinger bag kvarterløftprojekterne. Noget andet, og til tider noget helt andet, er forsøget på at realisere intentioner og idealer i den sociale virkelighed. Skiftet fra eksplicit at fremhæve projekterne som demokratiske til den mere forsigtige formulering om forsøg med borgerinddragelse illustrerer som nævnt, at idealer har det svært med mødet med den sociale virkelighed. Men mødet handler ikke kun om negative erfaringer, og for straks at nævne en af de positive erfaringer, kan man for eksempel pege på kvarterløftprojektet i Holmbladsgadekvarteret i København. Her resulterede allerede det første borgermøde i nedsættelsen af en arbejdsgruppe omkring problemerne med rockerborgen i Polensgade. Gruppens arbejde førte til en større mobilisering blandt beboerne omkring ønsket om at se rockerborgen nedlagt, og i løbet af et år ledte mobiliseringen til at rockerborgen blev nedlagt, og rockerne fortrak fra kvarteret. Uagtet om man vurderer dette resultat som positivt eller negativt, viser eksemplet, at kvarterløftprojektet meget direkte griber ind i selve området som social virkelighed.

Forvaltningen og den sociale virkelighed

Med skiftet til den mere forsigtige formulering "forsøg med borgerinddragelse" henleder kvarterløftprojekterne selv opmærksomheden på vanskelighederne i den faktiske realisering. Den generelle vanskelighed henviser til det forhold, jeg allerede har nævnt flere gange, nemlig den særlige form for juridisk-økonomisk viden forvaltningerne besidder om et byområde. Kvarterløftprojekterne generelt, og især i forbindelse med borgerinddragelsen, referer derimod til en *fraværende* sociologisk-antropologisk viden om området.

Ønsket om borgerinddragelse hviler således på en abstrakt forestilling om beboerne i det givne område som medborgere, og det vil sige på en forestilling, der udmærker sig ved at abstrahere fra sociale forskelle mellem de pågældende medborgere. Denne demokratiske lighedsforestilling kan være relevant i forbindelse med medborgernes status som vælgere i det repræsentative demokrati, men

kvarterløftprojekterne er forsøg med demokrati og borgerinddragelse på et andet plan, hvor netop de sociale forskelle mellem områdets beboere og grupper af beboere spiller en afgørende rolle, og hertil kommer forskellene mellem beboerne, forvaltningen og de forskellige andre aktører i projektet.

Borgerinddragelsen finder altså i første omgang sted som en simpel opfordring til beboerne om at deltage. Det er således områdets sociale virkelighed, der afgør opfordringens første skæbne, og det vil sige, at erfaringerne fra de enkelte projekter afspejler forskellene imellem områderne. I anden omgang handler borgerinddragelsen om den faktiske deltagelse, og her er projekternes skæbne desuden afhængigt af samspillet mellem forvaltningen og de deltagende beboere.

I den danske kvarterløftsammenhæng kan Københavns Nord Vest kvarter og Tøjhushaven i Randers ses som yderpoler. Tøjhushaven var allerede inden kvarterløftprojektet kendetegnet ved at have en egentlig tradition for selvstændig beboerorganisering og beboerarbejde - det vil sige stærke sociale netværk, hvor Nord Vest kvarteret nærmest var kendetegnet ved den modsatte situation, hvor tidligere tiders stærke sociale netværk i arbejderkvarteret netop hørte tidligere tider til. På tidspunktet for igangsættelse af projektet bestod beboerorganiseringen i de almene boligers beboerdemokrati, der var præget af beboernes manglende engagement, og som dermed fungerede som organisatorisk ramme og legitimering af et lille mindretals magtposition. Situationen i Nord Vest kan illustreres af en spørgeskema undersøgelse af beboernes forhold til projektet. Man udsendte 6000 spørgeskemaer, og man fik 60 skemaer retur!²³ Resultatet kan naturligvis tolkes på flere måder, men det giver sig selv, at det ikke var på den vis man etablerede en dialog med områdets beboere eller fik kendskab til beboerens ønsker - med mindre man ville tage resultatet som udtryk for en overvældende tilfredshed med tingenes tilstand.

De to eksempler illustrerer således spændviden i den sociale virkelighed som kvarterløftprojekterne indgår i. I det ene tilfælde får den offentlige intervention et egentligt modspil fra en allerede givet organisering blandt beboerne. I det andet tilfælde er organiseringen af og blandt beboerne i sig selv en opgave for projektet. I begge tilfælde kan og bliver det diskuteret, i hvor høj grad borgerinddragelsen er et udtryk for

²³ Interview (november 97) med Svend Åge Linderström, leder af Degneren / den boligsociale indsats.

en demokratiudvidelse, eller om det snarere er en forstærkning af gamle, og/eller en opbygning af nye, magthierarkier i området via kvarterløftprojektet.²⁴

I første omgang er spørgsmålet, hvem og hvor mange der tager imod invitationen til at deltage i projektet. Den abstrakte demokratiforståelse der i praksis ligger til grund for kvarterløftprojekterne, bygger på en forståelse af området som et aggregat af enkeltpersoner, men denne forståelse viser sig selvsagt mangelfuld i mødet med den sociale virkelighed. Området består både af individer og af grupper af individer, og vidt forskellige former for grupper - fra formaliserede sammenhænge til uformelle grupper og fra stabile til flygtige eller potentielle gruppedannelser.

Spørgsmålet om hvem der deltager belyses ikke mindst af, hvem der ikke deltager, fordi det her drejer sig om den grænse for deltagelse, som projekterne i realiteten arbejder med, og som ikke er en bevidst grænsedragning. Erfaringen fra de danske kvarterløftprojekter viser umiddelbart, at tre store grupper ikke deltager i borgerinddragelsen. Det drejer sig om indvandrere og flygtninge, om unge mennesker og om de socialt dårligst stillede.

Blandt de deltagende borgere kan motiverne på det individuelle plan både være politiske og/eller personlige. Som et direkte indgreb i områdets sociale virkelighed skaber projekterne nye sociale sammenhænge, som også besidder den kvalitet at kunne opfylde menneskers behov for at indgå i sociale sammenhænge. På det kollektive niveau vil projekterne ikke overraskende appellere til de aktive interessegrupper, der allerede findes i kvarteret.

En aktivt deltagende beboer i projektet i Tøjhushaven i Randers understregede, at borgerinddragelsen var de "aktives tyranni", og at det havde hun lært at acceptere. Ifølge samme beboer bestod det vigtige og det demokratiske i, at tyranniet blev holdt åbent for de beboere, der måtte ønske at deltage.²⁵ Problemet med denne type udsagn er, at de flytter spørgsmålet fra et sociologisk til et moralsk niveau, hvor det interessante og vigtige for projekterne netop er 'de aktives tyrannis' sociologi.

²⁴ Det er i tilfældet med Avedøre Stationsby en nærmest officiel anerkendt problemstilling fra kommunen og forvaltningens side. Stationsbyen har en stærk politisk tradition, og bekymringen fra kommunens side går således på, hvorledes man undgår, at kvarterløftprojektet blot forstærker allerede givne magthierarkier i området, og at projektet overtages af "tordensskjolds soldater".

²⁵ Jesper Visti Hansen: 'Kvarterløft i Randers' i *Social Politik* nr. 5, oktober 2000, s. 26.

Efter beboerkontakten i et eller andet omfang er etableret, er selve inddragelsen næste udfordring. Hvilken form for inddragelse? Hvilken form for demokratisk udformning og styring er det meningen beboerne skal indgå i? For kvarterløftprojekterne er det et krav, at beboerne skal inddrages, men det præciseres ikke nærmere, hvori denne inddragelse består. Den eneste indikation er givet med selve termen *inddrages*. Der må altså være tale om andet end at beboerne skal høres, eller at beboerne har en indsigelsesret. Med Jacques Donzelot kan man sige, at inddragelsen rækker ud over den simple konsultation af beboerne. Men nærmere kommer man heller ikke en bestemmelse af, hvori inddragelsen består, og det bliver således op til de enkelte projekter at give et konkret indhold til borgerinddragelsen.

Det upræcise udgangspunkt i forbindelse med borgerinddragelsen ligger således helt i tråd med projekternes status af eksperimenter. Inddragelsen bliver en art "learning by doing", og en af de første erfaringer fra de danske projekter var, at den manglende præcisering i praksis resulterede i forskellige former for konsensusstyring i projekterne.²⁶

I første omgang handlede det om at opnå en formel kontakt til borgerne - at sikre at der overhovedet var borgere, der ville inddrages. Meget forståeligt handlede den første fase derfor om at byde borgerne velkommen, og at undgå konflikter for at sikre den gode start på processen. Borgerinddragelsen i kvarterløftprojekterne blev således fra starten grundlagt på et konsensusforhold, og det betyder selvsagt at problemer opstår, når de uundgåelige konflikter dukker op. Konflikter der bliver så meget desto vanskeligere at håndtere, som udgangspunktet var en fortrængning af det konfliktuelle og dermed af spørgsmålet om, hvorledes de uundgåelige konflikter skulle håndteres. Dette forhold har ikke overraskende produceret en række mere eller mindre spektakulære forløb og begivenheder.

Et sigende eksempel finder man i forbindelse med projektet i Kgs. Enghave, hvor en gruppe borgere deltog i arbejdsgruppe, der udarbejdede et forslag om at opføre et badeland i Kgs. Enghave. Problemet var, at ingen informerede de pågældende borgere om, at der ikke var den ringeste mulighed for, at et sådant forslag kunne gennemføres

²⁶ Lars A. Engberg, Svend Bayer og Christina S. Tarnø: *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft*, By og Byg Resultater 002, SBI 2000.

under kvarterløftet. Det udarbejdede forslag ville kræve investeringer, der i det første overslag nærmede sig 250 mill. kr. Konsensustilgangen til borgerinddragelsen resulterede i dette tilfælde i, at en gruppe borgere brugte tid og kræfter på at udarbejde et forslag, der på forhånd, men uden borgernes viden, ikke ville kunne gennemføres. Problemerne ved konsensustilgangen handler ikke alene om, at den skjuler konflikter, men at den, som i dette tilfælde, aktivt producerer nye konflikter og ikke mindst risikerer at underminere det engagement fra borgernes side, som den forsøgte at stimulere. Borgerne risikerer i sådanne tilfælde at sidde tilbage med oplevelsen af ikke at blive taget alvorligt og at kunne anvende energi og fritid langt bedre andre steder.

Borgerinddragelsen hviler på borgernes frivillige arbejde, og det er afgørende at deltagelsen honoreres under en eller anden form. Alternativet er, at kvarterløftprojekterne indskrives i en driven rovdrift på borgernes frivillige arbejde med et forudsigeligt resultat til følge. Det bemærkelsesværdige ved badelands eksemplet fra Kgs. Enghave er imidlertid, at arbejdsgruppens engagement faktisk kunne bære den første afvisning. Projekt badeland blev således ikke opgivet, men blev videreudviklet til et egentligt forslag, der kunne realiseres for så vidt, man kunne finde eksterne investorer. Det lykkedes som bekendt ikke, til gengæld medvirkede processen omkring projekt badeland til at rejse en række vigtige spørgsmål om grænsen for borgerinddragelsen, og dermed også om borgernes muligheder og betingelserne for at ændre disse grænser. Badelandsprojektet kom således ikke kun til at handle om de finansielle begrænsninger i kvarterløftprojekterne. Det blev også en illustration af et kultursammenstød mellem borgere og forvaltning, og en illustration af, at de to parter ikke nødvendigvis taler samme sprog endsige deler normer og værdier.²⁷

²⁷ I en fransk sammenhæng har François Dubet og Danilo Martuccelli med henvisning til disse forskelle fremhævet at kvarterprojekterne også betegner en form for middelklasse kolonisering af områderne:

"Følelsen af afhængighed beror på fornemmelsen af at blive "koloniseret" af en middelklasse, der kommer udefra, i en situation hvor kvarteret ikke producerer sine egne eliter og sine egne aktører. Hvis det ikke var fordi, at begrebet var for belastet og for nedsættende, ville det ikke være uden interesse, at analysere relationerne mellem socialarbejdere, undervisere, embedsmænd og beboerne i de "vanskelige" kvarterer som en form for *intern kolonialisme*. Med hvad der uden tvivl er et formildende udtryk, handler det om at "civilisere" sociale tilfælde. Det er på en gang nødvendigt at mobilisere sociale fællesskaber og vogte sig for enhver selvstændig handlen, der ikke er i overensstemmelse med beboernes "virkelige interesser". Som i kolonialismen fortaber man sig i uendelige diskussioner om, hvad der bør tilskrives de koloniseredes "kulturelle særtræk". Det er ligeledes nødvendigt skabe "forbindelser" og finde formidlere og personer, der kan mediere mellem de sociale og uddannelsesmæssige institutioner og beboerne. /.../ Det bør også understreges, at det store flertal af socialarbejdere og undervisere ikke selv bor i de

I forbindelse med projektet i Randers lykkedes det de deltagende beboere at ændre grænserne for det mulige i projektet. Kommunen modsatte sig i første omgang, at kvarterløftmidler blev anvendt til ekstern konsulentbistand til beboerne. Men ved at beboerne tog en konfrontation med kommunen herom, blev det faktisk muligt, ikke mindst på grund af at staten var en implicit allieret med borgerne. Det var fra statens side præciseret, at kvarterløftmidler kunne anvendes til at skaffe borgerne den nødvendige ekspertbistand. Omvendt gik det i forbindelse med borgerinddragelsen i kvarterløftprojektet i Ålborg Øst, hvor konflikterne - eller rettere den manglende viden og kunnen med hensyn til at håndtere konflikter - førte til, at borgerne, med deres egen betegnelse, blev "afsat som borgere". De var set med forvaltningens øjne ikke gode nok som borgere, hvilket førte til, at inddragelsen blev suspenderet og styringen af projektet blev trukket tilbage til forvaltningen.

Fællestrækket mellem de utallige gode og dårlige eksempler i forbindelse med borgerinddragelsen er, at de alle handler om relationen mellem forvaltningen og borgerne, og dermed også om relationerne internt i forvaltningen og internt i gruppen af borgerne og mellem forskellige grupper af borgere. Det er dog næsten altid borgernes manglende viden og kvalifikationer, der fremhæves og udpeges som det, der skal forbedres for at forbedre relationen. Men det er selvsagt forkert at udpege relationens ene part som problemet. For så vidt problemet netop angår relationen, må problemet nødvendigvis angå begge relationens parter. Man kan altså med lige så stor ret hævde, at problemet består i forvaltningens manglende viden om og kvalifikationer til at indgå i et samarbejde med områdets beboere. Det er til gengæld en af kvarterløftprojekternes fortjeneste gennem deres eksperimenter grundigt at have illustreret denne pointe.²⁸

kvarterer, hvor de arbejder, og at deres børn heller ikke går i skole dér, at de heller ikke tilbringer deres fritid eller fortager deres indkøb i kvartererne. /.../ Deres engagement og deres kvalifikationer påvirker på ingen måde selve naturen af denne "koloniale" relation, og på trods af den medborgerskabs retorik der præger alle de sociale tiltag." François Dubet og Danilo Martuccelli : *Dans quelle société vivons-nous ?*, Seuil 1998, s. 137-138 – min oversættelse.

Jf. også François Dubet: 'Comment nommer les "classes populaires" ?' i Collectif: *En marge de la ville, au coeur de la société: ces quartiers dont on parle*, Éditions de l'Aube 1997, s. 63 – om forstadsområdet Les Hauts-de-Garonne i Bordeaux. Der er desuden tale om et af de fremtrædende temaer i Pierre Bourdieus sociologi.

²⁸ Det er ikke kun, som man måske kunne tro, forvaltningen, der beklager sig over borgeres utilstrækkelighed. Man kan også møde forvirringen hos forskere. Under et oplæg om borgerinddragelsen ved en konference om kvarterløft blev borgerne i kvarterløftområderne betegnet som intet mindre end *demokratiske analfabeter*. Jf. forrige note om middelklasse kolonisering.

Den vægt jeg har givet borgerinddragelsen, kan måske virke overdreven, og hvis den blot opfattes som et kuriosum ved bypolitikken er vægtningen selvsagt ude af proportioner. Borgerinddragelsen er dog meget andet end et kuriosum, fordi den, som tidligere nævnt, er et centralt element i den generelle decentraliserings bestræbelse. Decentralisering rummer på sin side to meget forskellige aspekter: Et aspekt handler om effektivitet og økonomi, et andet handler om øget demokrati. De områdebaserede forsøg med borgerinddragelse indebærer et udvidet perspektiv på decentraliseringen, der i højere grad appellerer til medborgeren end til brugeren, og som angår en langt større del af menneskers hverdag. Forsøgene med borgerinddragelse i kvarterløftprojekterne bliver dermed også en privilegeret indgang til de forskellige områder som levede dynamiske sociale virkeligheder. En indgang til områderne der også giver dem en anden status end den, som afspejles i de elendighedsprofiler som forvaltningerne traditionelt opstiller om områderne. Elendighedsprofilerne dækker over en statisk viden om områdets økonomiske og juridiske karakteristika, hvor det dynamiske element består i statistiske variationer. Borgerinddragelsen bliver således forvaltningernes indgang til helt andre sider af byområdets sociale virkelighed, og dermed også til nødvendigheden af at opbygge en tilsvarende sociologisk-antropologisk viden om og ikke mindst en ny kunnen i forhold til denne virkelighed.²⁹

Partnerskaber

Den femte og senest tilkomne karakteristik af kvarterløftprojekterne kan siges at samle de fire foregående karakteristikker samtidig med, at den genoptager et velkendt tema omkring nye former for velfærdsmix, der går tilbage til 1980'erne.

Området, som projekternes fysiske ramme, kan omskrives til et felt af mange forskellige aktører, som projekterne sætter sig for at mobilisere i en fælles indsats. Udgangspunktet er en række selvstændige aktører, som forsøges transformeret til

²⁹ På næsten alle områder taler man om den stadig større betydning af sociale kvalifikationer i det stadigt mere individualiserede samfund, og om nødvendigheden af at mobilisere de subjektive ressourcer og det subjektive engagement. Det er helt åbenlyst for erhvervsvirksomheder, og dermed bliver det en generel samfundsmæssig nødvendighed. "Det handler om borgernes sjæl", som daværende statsminister Nyrup Rasmussen blev citeret for i forbindelse med et besøg ved kvarterløftprojektet i Tøjhushaven i Randers.

deltagere i partnerskabets forpligtende samarbejde. Partnerskaber bliver således helhedsorienteringen og det tværsektorielle arbejdes overordnede ramme og indholdsmæssige betingelse. Samtidig må partnerskabet nødvendigvis hvile på en form for aftale, og det bliver derved en udvidelse af den kontraktstyring, der i første omgang/partnerskab karakteriserede den statslige styring af projekterne. Projekterne består altså i sig selv af en enhed, der knyttes sammen af en lang række former for kontrakter eller samarbejdsaftaler mellem de forskellige partnere.

Den kommunale forvaltning er den centrale partner i de enkelte projekter. Det er med denne aktør som omdrejningspunkt, at nettet af partnerskaber opbygges. Udover områdets beboere er det primært andre offentlige institutioner, boligselskaber, foreninger og områdets erhvervsliv, der optræder som partnere i projekterne.

Det er især forholdet mellem boligselskaber og den kommunale forvaltning, som projekternes partnerskaber i stor stil har påvirket og forandret. Ofte er kommunerne selv en del af boligselskabet, men selv i dette tilfælde har byudvalgsprojekterne været en veritabel katalysator for et mere direkte samarbejde og partnerskab mellem forvaltningen og boligselskabet. Her finder man således en af projekternes ubetingede succes historier.

Partnerskaber med det private erhvervsliv i projekterne er til gengæld ikke på samme måde et udbredt forhold. Projekternes succes ligger i denne sammenhæng i overhovedet at have tematiseret denne dimension af virksomhedernes egen interesse og sociale ansvar, og i takt med realiseringen af projekterne også i de konkrete eksempler på sådanne partnerskaber.

Projektet i Holmbladsgade kvarteret i København er således et meget illustrativt eksempel på, hvorledes det lokale erhvervsliv har indgået i kvarterløftprojektets partnerskaber til fordel for alle parter. Det gælder arbejdet med aktivt at skaffe arbejds- og praktikpladser. Og det gælder virksomhedernes interesse i kvarterets fysiske og sociale fremtoning, hvor projektet f.eks. formidlede et partnerskab mellem øldrikkere, politiet og et lokalt supermarked omkring et øl-skurvognsprojekt, der ikke kun handlede om at fjerne uønskede eksistenser fra forretningens nærområde og spare politiet for

arbejdsopgaver, men som også handlede om at skaffe øldrikkene bedre forhold på deres egne præmisser.³⁰

Omvendt er Kgs. Enghave et eksempel på den afstand, der er mellem et socialt belastet byområde og det postindustrielle samfunds nye vidensbaserede og globaliserede virksomheder, men selv i dette tilfælde er kvarterløftprojektet en væsentlig årsag til, at man overhovedet begynder at stille spørgsmålstejn ved denne udvikling, og dermed også en væsentlig betingelse for at ændre situationen.

I forlængelse af 1980'ernes diskussioner om velfærdsstatens krise blev et nyt velfærdsmix set som et middel til at sikre velfærdssamfundets fortsatte beståen. Velfærdsstatens krise handlede både om, at staten ikke længere var i stand til at løfte opgaven, og om at noget sådant ikke længere var ønskeligt. Kvarterløftprojekterne blev i kraft af at partnerskabsэлементet det måske mest udfoldede forsøg på konkret at realisere tankerne om et nyt velfærdsmix og dermed en ny tilgang til løse gamle og nye opgaver og problemer.

Andre aspekter

Iværksættelsen af de bypolitiske intentioner kræver selvsagt ikke blot nye visioner, men også en tilpasning af den eksisterende lovgivning, oprettelsen en række nye forvaltningsfunktioner og ikke mindst en gruppe af engagerede professionelle, der vil påtage sig opgaven at realisere intentionerne i de konkrete projekter.

I Danmark handlede de vigtigste lovændringer dels om projekternes økonomi og dels om adgangen de almene boliger. I forhold til det økonomiske aspekt førte byudvalgsarbejdet til lovændringer, der åbnede for nye omprioriteringsmuligheder, som dermed frigjorde betydelige beløb til projekter i de pågældende områder, som for eksempel kvarterløftet i Avedøre Stationsby.

I forhold til adgangen til det almene byggeri handlede det på sin vis om at legalisere nogle af de praktikker, der lå bag nedsættelsen af Byudvalget (jf. kapitel 3). Adgangen til de almene boliger udmærkede sig ved sin radikalt demokratiske form,

³⁰ Interview (november 97) med Lars Mikael Thomsen, projektkoordinator ved Projektbasen i Holmbladsgade. Succesen blev nærmest for stor, idet den nye ølskurvogn og miljøet omkring den tiltrak øldrikkere fra store dele af København.

hvor enhver borger med lovligt ophold i landet havde adgang på lige vilkår, og hvor ventetiden var det eneste diskriminerende element. Den borger, der har ventet længst på en almen bolig, har ret til at overtage den først ledige bolig. Det er dette radikale demokratiske element, der modificeres med henvisning til at beboersammensætningen i det almene byggeri er blevet et problem i sig selv, og hvor problemet består i en for stor andel af beboere med anden etnisk baggrund og/eller af beboere med sociale problemer. Lovændringer åbner således for, at kommuner og boligselskaber kan suspendere den demokratiske adgang til de almene boliger, og positivt diskriminere visse grupper og tilsvarende negativt diskriminere andre grupper. Det positive argument for disse ændringer fokuserer på betydningen af at opnå en hensigtsmæssig eller en afbalanceret beboersammensætning i det givne byområde, hvor det hensigtsmæssige består i at undgå - det negative argument - den etniske eller sociale ghetto.

Hvori en hensigtsmæssig beboersammensætning faktisk består, er som tidligere nævnt upræcist. Det begrænser sig til nogle vage ideer om, at der skal være plads til alle - at det er vigtigt, at de forskellige sociale grupper ikke isoleres fra hinanden, men at de mødes i byens/byområdets offentlige rum. Ideelt set bør rige og fattige, kristne og muslimer, og i det hele taget medborgerne i deres mangesidige forskellighed være repræsenteret i byområdet. Det er tilsyneladende den homogene beboersammensætning, der skal undgås, og så dog alligevel ikke! Det drejer sig åbenlyst ikke om at lovindgreb overfor befolkningssammensætningen i de byområder, der bebos af velhavere eller blot middelklassens byområder. Det drejer sig om de fattige og de fremmede.³¹ Det er for massive koncentrationer af fattige og/eller fremmede, der bør undgås - det er de fattige og de fremmede, der skal spredes. Udover det diskutale i denne spredningsideologi består det problematiske i, at det netop er de socialt dårligst stillede, der udsættes for en negativ diskriminering i forhold til adgangen til almene boliger.³² Lovgivningen påbyder ikke kommuner, boligselskaber endsige private udlejere at tilbyde de diskriminerede borgere en anden bolig.

³¹ I Frankrig har man, som tidligere nævnt, via lovgivningen i 1990-91 og igen i 2000 påbudt bykommunerne at have 20 % sociale boliger.

³² Spredningsideologien har også været genstand for en polemik mellem forskere af anden etnisk herkomst som Mehmet Neceff og Büilent Diken.

Spredningsideologien, hvad angår borgere med anden etnisk herkomst, har i byudvalgs sammenhæng en interessant parallel inden for undervisningsministeriets område. Mere præcist i forhold til elevsammensætningen i folkeskolen og især i de folkeskoler, der geografisk ligger i de belastede byområder. Her fører byudvalgsarbejdet til lovændringer, der åbner for forsøg med fordeling af elever med anden etnisk baggrund.³³ Det interessante er imidlertid, at evalueringen af spredningsforsøgene giver et helt andet resultat end forventet. Det viser sig, at situationen på de skoler, der har modsat sig en spredning af eleverne, og som i stedet har valgt det, der med et ligeså værdiladet udtryk betegnes som en solidaritetsstrategi, har opnået bedre resultater. Frem for med tvangsforanstaltninger at nedbringe antallet af elever med anden etnisk baggrund består solidaritetsstrategien i et forsøg på at gøre skolen attraktiv for alle elever uanset etnisk baggrund. Strategien hviler således på den præmis, at forældre ikke fravælger en skole på grund af antallet af elever med anden etnisk baggrund, men derimod fordi de frygter, at skolen ikke kan tilbyde en tilstrækkelig god undervisning til deres børn.³⁴

Udover den lovgivning der direkte vedrører kvarterløftprojekterne, bør det nævnes, at kvarterløftprojekterne i anden omgang sætter deres præg på den videre bypolitiske lovgivning. I 1998 træder en ny lov om helhedsorienteret byfornyelse i kraft, der generaliserer de ideer, der ligger til grund for kvarterløft. I bemærkningerne til lovforslaget henvises der eksplicit til arbejdet i Regeringens Byudvalg og ikke mindst til kvarterløftprojekterne. Loven bekræfter således kvarterløftprojekternes status som eksperimenter med henblik på den generelle bypolitik og udviklingen af nye forvaltningsformer og velfærdspolitikker.³⁵ Med loven om helhedsorienteret byfornyelseslov åbnes der for, at de økonomiske midler kan anvendes til langt bredere formål, herunder sociale og kulturelle indsatser, og ikke som tidligere kun til den rent

³³ Byudvalget: *Rapport fra Byudvalget* 1994, bind 1 s. 15. Der er tale om et fireårigt forsøg fra skoleåret 1994/95 til 1997/1998.

³⁴ Et eksempel er Enghøjsskolen i Avedøre Stationsby, som jeg har beskrevet i 'Changer l'école plutôt que changer d'école. L'expérience de Enghøjsskolen', i 'La question Urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses'. *Les cahiers du DSU*, nr. 24, Lyon 2000

³⁵ Lovforslag L 197 af 10/3-97, vedtaget som Lov nr. 381 af 10/6-1997 Lov om byfornyelse. Henvisningen i Bemærkningerne til lovforslaget s. 44. Loven indbefatter også Aftalt Boligforbedring, der erstatter den tidligere lov om privat byfornyelse. Hensigten her er at styrke inddragelsen af den private byfornyelse i den helhedsorienterede byfornyelse, hvilket igen henviser til kvarterløfttankerne om partnerskaber og nye velfærdsmix.

fysiske side af byfornyelsen. Og med helhedsorienteringen genfindes også tankerne om det tværsektorielle arbejde. Dernæst møder man også elementet af kontraktstyring i den nye lov. Byfornyelsen forudsætter en betydelig kommunal medfinansiering og engagement, og tager derved udgangspunkt i en forhandlingssituation mellem stat og kommune med henblik på indgåelsen af en kontrakt. Sidst men ikke mindst stiller den nye lov krav om en betydelig beboerinddragelse og -indflydelse.

De professionelle

Realiseringen af bypolitikens visioner og den nye tilgang til det sociale må nødvendigvis også indebære nye forvaltnings funktioner og dermed også nye kategorier af professionelle - fra byministre over de tidligere nævnte franske by-viceprefekter til ansatte i de enkelte konkrete projekter. I Frankrig bidrog bypolitikken desuden til oprettelsen af en række videregående uddannelser med byen og det urbane som genstandsfelt. Uddannelser der både havde et mere traditionelt akademisk tilsnit, og andre der havde et mere praktisk sigte og var rettet mod den konkrete indsats. I Danmark er der primært tale om nye forvaltningsfunktioner og ikke eller næsten ikke om nye formelle uddannelser.³⁶

Her vil jeg fremhæve to kategorier af professionelle, som har en særlig placering i bypolitikens konkrete projekter. I Frankrig er det projektlederen (chef de projet) og i Danmark beboerrådgiveren. Den danske beboerrådgiver var i mange projekter også den praktiske projektleder. Den franske projektlederfunktion svarer dog snarere til lederfunktionen i de danske kvarterløftprojekter, til lederen af de forskellige kvarterløftsekretariater.

De danske beboerrådgiveres historie går, som tidligere nævnt (s. xx), tilbage til 1978, hvor den første beboerrådgiver blev ansat af den almene boligforening Gellerup-parken. Den første generation af beboerrådgivere var socialrådgivere af uddannelse, og deres funktion bestod i at være en art nær-socialrådgivere, og som ansatte af boligforeningerne fungerede de også som en mod-vægt eller mod-magt til de kommunale socialcentre. Det er imidlertid kun navnet, der i egentlig forstand knytter

³⁶ Det bør dog nævnes, at der i forbindelse med kvarterløftet i Kgs. Enghave blev oprettet en byudvikleruddannelse.

denne første generations beboerrådgivere til de beboerrådgivere, der fra 1994 blev ansat som en del af Byudvalgets indsats. Denne anden generation beboerrådgivere havde en anden og meget bredere funktion. Hvor den første generation af beboerrådgivere arbejdede med traditionel individuelt baseret socialrådgivning, var den anden generations arbejde været rettet mod byområdet i dets kollektive dimension:

”Beboerrådgivningen har til formål at styrke det forebyggende arbejde ude i bebyggelserne og styrke det sociale liv og netværkene i boligområdet. Beboerrådgivningen indgår derfor som et helt centralt element i det boligsociale arbejde.”³⁷

I de mindre byudvalgsprojekter fungerer beboerrådgiveren desuden ofte som tovholder for projektet. Det vil sige, at beboerrådgiveren ved siden af kontakten til og arbejdet med områdets beboere, også varetager forbindelsen til kommunen og andre institutionelle partnere. Det er således et udvidet netværk, der er beboerrådgiverens egentlige arbejdsområde. I de større byudvalgsprojekter, og det vil i første omgang sige de otte modelområdeprojekter, blev beboerrådgiverfunktionen derfor også delt i en beboerrådgiver- og en tovholderfunktion. I de senere og endnu større kvarterløftprojekter bliver tovholderfunktionen en egentlig sekretariatsfunktion med flere ansatte og en decideret lederfunktion. Kvarterløftsekretariatene svarer til det franske MOUS (*maîtrise d’oeuvre urbaine et sociale*), der organiseret omkring en ledelsesfunktion (*Chef de projet*) står for den konkrete udførelse af de franske kvarterprojekter:

”På kvarterets niveau har projektlederen som opgave at lede en områdebaseret og sammenhængende indsats, der svarer til beboernes ønsker og som favoriserer deres deltagelse. Projektlederen har en medierende rolle som mellemlid mellem beboerne, forvaltningen og de lokalvalgte. Projektlederen organiserer og koordinerer den sociale og urbane udviklings

³⁷ Byudvalget: *Status for Byudvalget*, Indenrigsministeriet 1995, s. 20. I begyndelsen af 1995 blev der ansat eller bevilget ansættelse af 97 beboerrådgivere ud af 155 ansøgninger.

indsats med de sociale, associative [foreninger] og kommunale partnere, der arbejder i området.”³⁸

Det særlige ved de nye professionelle, der specifikt er knyttet til bypolitikken konkrete projekter, angår således karakteren af deres opgave og følgelig af deres kvalifikationer. De nye professionelles opgave kan måske bedst betegnes som ”netværksprofessionelle”, hvis arbejde handler om at etablere netværk, få dem til fungere og sikre at de vedbliver at fungere.

De nye professionelle er måske det sociales første professionelle, og deres kvalifikationer består grundlæggende i sociale egenskaber. Det vil sige kvalifikationer, der kan skabe og opretholde socialitet eller netværk mellem meget forskellige individer og grupper.

Der er altså tale om en helt ny type kvalifikationer, der både bryder med den traditionelle faglighed og ikke mindst med de traditionelle uddannelser. Det drejer sig ikke om en teoretisk viden om netværk og sociale sammenhænge, det drejer sig om nogle praktiske evner og egenskaber. Kvalifikationerne angår således mindre en persons formelle kvalifikationer og mere personen selv. De nye professionelle besidder formelle kvalifikationer i form af bestemte uddannelser, men disse kvalifikationer bliver underordnet den professionelles personlige kvaliteter, og principielt kunne ufaglærte også være kvalificeret til de nye stillinger. Det viser sig også at den uddannelsesmæssige baggrund for byudvalgets nye beboerrådgivere spænder meget vidt.³⁹

Den første generation af beboerrådgivere var uddannede socialrådgivere, der arbejdede som sådanne. De første beboerrådgivere var således også et udtryk for den sektoropdelte forvaltning. Det nye bestod i, at der var tale om en funktion, der lå i selve de enkelte områder, og som var uafhængig af den kommunale forvaltning. Det var socialforvaltningernes socialrådgivning, der fik en kvalificeret modvægt i nærområdet. Den anden generation af beboerrådgivere er derimod ikke nødvendigvis uddannede socialrådgivere. Deres faglige profiler omfatter mange andre uddannelser, og deres

³⁸ Antoine Anderson: *Politiques de la ville. De la zone au territoire*. Syros 1998 s. 127 – min oversættelse og kantede parentes.

³⁹ Lars Uggerhøj: *Beboerrådgiveren – en spørgeskemaundersøgelse om erfaringer fra det boligsociale arbejde*, Center for forskning i socialt arbejde 1997 s. 12-15.

arbejdsopgave er en helt anden og langt bredere. Forskellen mellem de to generationer af beboerrådgivere illustrerer således ikke alene det særlige ved byudvalgs beboerrådgiverne. Forskellen er eksemplarisk med hensyn til at illustrere nytænkningen i bypolitikken.

Den konkrete ide

Ovenfor har jeg tilstræbt at præsentere bypolitikens grundlag og dens forskellige elementer, men tilbage står spørgsmålet om, hvilken form projekter dette grundlag og disse elementer resulterer i. I Danmark såvel som i Frankrig har bypolitikken ambitioner om at være en politik for hele byen, eller for hele det urbane område, og altså ambitioner der rækker udover indsatsen over for de socialt belastede byområder. Historisk er bypolitikens udgangspunkt dog de socialt belastede byområder, og selv i udvidelsen af perspektivet spiller disse områder en afgørende rolle, fordi de er symptomer på byens og det urbane områdes problemer.

Det nye i kvarterløftprojekternes konkrete praksis er især knyttet til realiseringen af tanker om helhedsorientering, det tværsektorielle arbejde, partnerskaber og borgerinddragelse. Udvælgelsen af byområdet og den overordnede kontrakt indeholder også udtryk for nye forvaltningsformer, men de er begge forudsætninger for den konkrete kvarterløftpraksis.

Traditionelt skelner man mellem projekternes fysiske og sociale del. Men kvarterløft er også en kritik af denne sondring. Helhedsorienteringen er også forsøg på at integrere den fysiske og den sociale del med hinanden. Nytænkningen i den fysiske del formidles således ofte ved integrationen med den sociale del. Den fysiske del er i økonomisk henseende langt den største og mest betydningsfulde del af projekterne, men målt i forhold til nytænkningen er det den sociale del af projekterne, der vejer tungest.

Kvarterløftprojekterne kan som nævnt læses som en forlængelse af decentraliseringsbestræbelserne, men de overskrider samtidig decentraliseringsperspektivet ved at have det sociale selv, og dermed også forudsætningen for decentraliseringen, som objekt. Til det sociale i bred forstand hører naturligvis den

traditionelle socialpolitiks felt, og da projekterne handler om socialt belastede byområder, udgør dette delfelt af det sociale en særlig udfordring.

Udvælgelse og klassificering af modtagere er et centralt træk ved moderne socialhjælp, og man kan heri genfinde kimen til de elementer, der dukker op i de traditionelle kritikker af velfærdsstaten for klientgørelse, passivering, kolonialisering, social eksklusion etc. Kvarterløftprojekterne anviser en anden vej, og de kan også læses som et forsøg på at imødegå en række af kritikerne af velfærdsstaten. Modtagerne af kvarterløfthjælpen er ikke en bestemt gruppe eller grupper af medborgere, men derimod et område og dermed i princippet alle områdets beboere. Man kan indvende, at det nu blot er området, der er genstand for en udvælgelse og klassificering som et socialt belastet byområde. Men det gør en essentiel forskel, om det er områder eller mennesker, der udvælges og klassificeres. For det første bliver de sociale problemer i udgangspunktet forstået som en effekt af primært kvarterets problemer, og fokus flyttes således fra individet eller grupper af individer til de sociale betingelser. For det andet opretholder kvarterløft en kollektiv dimension på et tidspunkt, hvor socialpolitikken i øvrigt er præget af en entydig tendens til individualisering. I udgangspunktet ligger den socialpolitiske nytænkning i kvarterløftprojekterne altså i en tilgang til problemerne, der tager udgangspunkt i de kollektive sociale betingelser i et givet byområde.⁴⁰

Kvarterløftprojekterne har tilsvarende heller ikke fokus rettet mod områdets problemer, men derimod mod områdets ressourcer, hvilket allerede giver definitionen af området som socialt belastet en ny drejning. Ideen er at anvende disse sociale ressourcer til at skabe en ny social bæredygtig udvikling indenfor et begrænset tidsrum, således at kvarterløftprojektet overflødiggør sig selv som hjælpeforanstaltning.⁴¹

Udgangspunktet for kvarterløftprojekterne er en første kontrakt mellem de kommunale og statslige myndigheder, der vedrører udvælgelsen af området, den overordnede finansiering, og et rammeprogram for projektet. Kvarterløftprojekt tager

⁴⁰ Modsætningen mellem en individuel og en kollektiv tilgang er som bekendt ikke af ny dato. Nytænkningen skal forstås relationelt i forhold til den aktuelle socialpolitiske kontekst.

⁴¹ De danske kvarterløftprojekter var i første omgang begrænset til fem års varighed. Denne afgrænsning var begrundet i politiske forhold og ikke i saglige overvejelser om tidshorisonten for projekternes ambitioner. Det centrale er imidlertid ikke varigheden - fem, ti eller 15 år - men selve ideen om, at man kan vende udviklingen i et byområde indenfor en overskuelig tidshorisont. Filosofen Lars-Henrik Schmidt har i øvrigt frabedt sig at blive betragtet som en menneskelig *ressource*, men den pointe at betegnelsen ressourcer anvendes om noget, der skal udnyttes og ikke sjældent maksimalt.

herefter udgangspunkt i en første mobilisering af områdets sociale ressourcer. Det drejer sig om at få borgernes bud på, hvad der kræves for at løfte kvarteret og forslag til, hvordan det kan realiseres. Det handler ikke kun om borgernes ønsker til projektet. Det drejer sig på mere afgørende vis om at mobilisere den viden om kvarteret som borgerne besidder, og som netop er en kvalitativ anderledes viden end den, forvaltningerne sidder inde med. I den første fase af det konkrete kvarterløftprojekt handler det om at udarbejde projektets indholdsside, at give et mere konkret indhold til de primære akser som genfindes i de forskellige projekter.

I eksempelvis projektet i Holmbladsgade finder man fem primære akser. To handler om det fysiske miljø: *boligen* og dens *omgivelser* (pladser, gader, trafik og det æstetiske udtryk). To andre handler om det sociale miljø: der er delt op i henholdsvis *kultur og idræt* og *det sociale miljø* (det traditionelle social- og integrationspolitiske område), men de to aksers projekter krydser åbenlyst opdelingen. Den femte akse vedrører *erhverv og beskæftigelse*, og handler både om at skabe en ny erhvervsmæssig dynamik i kvarteret og om at skabe nye og flere arbejdspladser, og dermed også om generelt at forbedre kvarterets økonomi. Hver af de fem primære akser består af en lang række projekter, der lægger op til at inddrage en bred vifte af aktører beboere, boligforeninger, virksomheder, frivillige organisationer etc. og dermed også til en lang række partnerskaber. Under de fem akser finder man således 87 forskellige projekter.

Ovenfor nævnte jeg, at kvarterløft også er et forsøg på at integrere det fysiske og det sociale indsatsområde med hinanden. Indsatsen i forhold til det fysiske miljø er naturligvis altid en indirekte indsats i forhold til det sociale, men den bliver på flere måder en mere direkte social indsats i kvarterløftsammenhæng. Dels ved inddragelsen af områdets mange aktører i udformningen af den fysiske indsats, til tider også ved deres inddragelse i selve udførelsen. Dels ofte ved et mere direkte socialt indhold af de fysiske tiltag i området, som boligmæssige forbedringer i forhold til mennesker med forskellige former for handicap, fra tilgængelighed til nye bo- og boligformer, hvis udformning forsøger at medtænke og understøtte den sociale integration. Der kan være tale om noget så jordnært som at skaffe for eksempel ”øldrikkerne” deres eget sted og tag over hovedet, når vejrliget kræver det, i form af en skurvogn og et sted i kvarteret at

placere skurvognen.⁴² Den fysiske indsats består ikke mindst i at skabe være- og mødesteder til og mellem mange forskellige grupper af beboere, og ikke alene for områdets unge.⁴³ Trafik er et andet centralt indsatsområde, der er en del af spørgsmålet om områdets fysiske struktur, herunder forbindelsen med de tilgrænsende byområder og med den øvrige by, og den fysiske strukturs betydning for det sociale liv i området.

Kvarterets arkitektoniske fremtoning og dets æstetiske værdi er et andet vigtigt felt i den fysiske indsats, og som ved første øjekast ikke har meget med en socialpolitisk indsats at gøre. Men det æstetiske element handler om kvalitet, og med en nutidig term om livskvalitet. Udover betydningen for den enkeltes livskvalitet, handler det på det kollektive plan om at ændre kvarterets image indadtil og udadtil. Indadtil handler det om at styrke beboernes tilfredshed med deres umiddelbare omgivelser, om at øge glæden ved deres kvarter, og derigennem også om at styrke beboernes relation til området. Udadtil handler det æstetiske element om at ændre kvarterets status som socialt belastet område, og dermed om at ændre den stigmatisering som kvarteret og dets beboere er udsat for.

Den fysiske dimension forsøges således integreret med den sociale dimension i en velfærdspolitisk strategi, der sigter på individets og kollektivets samlede livssituation, herunder også de socialt dårligst stillede medborgere.

Den sociale del af kvarterløftindsatsen skal naturligvis integrere en række områder fra den traditionelle socialpolitik, som for eksempel de væresteder jeg nævnte ovenfor, eller nye aktiveringsprojekter med et større eller mindre uddannelseselement. Man genfinder således traditionelle socialpolitiske projekter, der er målrettet mod særlige grupper af beboere. Det vigtige i kvarterløftssammenhæng består imidlertid i, at udvælgelsen af disse grupper og de tilsvarende aktiviteter hverken er udgangspunkt eller mål for projektet, men at de derimod fremkommer som delprojekter i en proces, der også anerkender, at kvarterets beboere ikke er en homogen gruppe, og som følgelig også kan formulere projekter med henblik på både kvarteret som helhed og de forskellige

⁴² Øldrikkernes skurvogn i Holmbladsgade (jf. s. 134) er et godt eksempel på essensen i begreberne *bridging* og *bonding social capital*. Projektet styrkede den lokale gruppe af øldrikkere indadtil - *bonding* social kapital, og succesen resulterede blandt andet i at projektet tiltrak øldrikkere fra hele det københavnske område - *bridging* social capital. Eksemplet viser desuden at prædikaterne *bonding* og *bridging* afhænger af konteksten og af stedet hvorfra der ses.

⁴³ Være- og mødesteder skal her forstås i bred forstand, der også omfatter medborger- og kulturhuse som Kvartercentret i Femkanten (København NV) og Underværket i Randers. Eksempler der peger videre til spørgsmålet om servicetilbud og -faciliteter generelt.

grupper af beboere, herunder også mennesker med handicap, kontanthjælpsmodtagere, arbejdsløse etc. Men samtidig vil kvarterløftprojektet også i denne henseende gå et skridt videre og integrere de enkelte delprojekter i en mere omfattende strategi, hvor styrkelsen af det sociale liv og de sociale netværk i området er et overordnet mål.⁴⁴

Kvarterløftprojektet er selv en intervention i det pågældende områdes sociale liv, og projektet har sammen med alle delprojekterne allerede fra begyndelsen en umiddelbar socialt funktion i kvarteret. Hvert enkelt projekt etablerer i sig selv et nyt socialt rum, som udover at reproducere allerede givne også bidrager til at skabe nye sociale relationer. Derudover har alle de sociale projekter, herunder de kulturelle projekter, i sagens natur som mål at skabe nye sociale former og relationer, der skal komme alle områdets borgere til gode. Kvarterløft kan således med en let omskrivning af en titel af Lars Hulgård karakteriseres som: 'Velfærdspolitik som investering i områdets sociale kapital'.⁴⁵ Dette mål, at styrke det sociale liv og de sociale netværk, er også en form for direkte kollektiv socialpolitik, der ikke blot sætter ind imod et de angiveligt største sociale problemer i det sen- eller postmoderne, isolation og ensomhed, men som generelt vil forbedre situationen for alle områdets borgere, herunder den traditionelle socialpolitik's målgrupper, i den udstrækning sociale relationer er afgørende for det sociale væsen menneskets almene tilstand.⁴⁶ Kvarterløft er således en reel investering i et byområdes sociale kapital, men det handler om meget mere end social kapital. I første omgang handler det åbenlyst om at tilføre flere økonomiske ressourcer

⁴⁴ *Les régies de quartier*, der blev oprettet midt i 1980'erne, er et fransk eksempel herpå. *Les régies de quartier* er kvarter baserede virksomheder, hvor ideen er inddrage særlige grupper af beboere (arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere etc.) i den daglige drift og vedligeholdelse af kvarteret. Virksomhederne indgår aftaler/kontrakter med boligselskaber og/eller de lokale offentlige myndigheder. *Les régies de quartier* bidrager således både til kvarterets fysiske miljø, samtidig med at det selv er en udvidelse af kvarterets sociale miljø, og samtidig med at det er en indsats i forhold til at hjælpe mennesker tilbage til arbejdsmarkedet. Jf. Daniel Béhar m.fl.: *Les régies de quartier – expérience et développements, regards de chercheurs*, Plan Urbain 1994.

⁴⁵ Lars Hulgård: 'Socialpolitik som en investering i samfundets sociale kapital', i *Socialpolitik som investering*, Socialministeriet 2000.

⁴⁶ Hvis mennesket er et socialt væsen, er de sociale relationer vejen til at arbejde med og for det enkelte menneske og den enkelte gruppe, forudsat at man ikke isolerer de sociale relationer omkring det enkelte individ eller den enkelte gruppe, men derimod forsøger at arbejde med disse sociale relationer i den komplekse sociale sammenhæng, hvori de eksisterer. Det er i egentlig forstand, hvad kvarterløft forsøger at gøre på et geografisk afgrænset område. Det er således en potentiel styrke ved projekterne, men det er naturligvis samtidig en svaghed i kraft af afgrænsningens delvis arbitrære karakter. For det første kan heller ikke kvarterets sociale relationer ses som en isoleret enhed, og for det andet er de sociale relationer i det sen- eller postmoderne samfund, som ofte bemærket, for en stor del frigjort fra deres gamle bindinger til det lokale.

til området og på sigt om at sikre et økonomisk højere niveau for området. Det handler dernæst ligeså vel om at investere i områdets kulturelle kapital, og ikke alene gennem den viden og kunnen som tilføres kvarteret ved de mange projekter og borgernes deltagelse heri, men også og ikke mindst ved opmærksomheden og investeringen i den æstetiske dimension. Metaforen om *løftet* viser desuden med størst mulig tydelighed, at kvarterløft er en investering i områdets symbolske kapital. Som velfærdspolitisk investering handler kvarterløft således ikke blot om social kapital, men om områdets samlede kapital og samspillet mellem de forskellige kapitalformer.

Kvarterløft handler på engang både om mere og om mindre velfærdsstat. Det handler om mere velfærdsstat, fordi projekterne kommer meget tættere på det sociale liv i området, og det handler om mindre velfærdsstat, fordi tanken, er at borgerne selv skal spille en langt mere fremtrædende rolle i produktionen af velfærd. Dette både-og i forhold til spørgsmålet om mere eller mindre velfærdsstat illustrerer, at kvarterløft også handler om et nyt forhold mellem beboere/borgere og den offentlige forvaltning, om en ny form for velfærdsstat og velfærdssamfund.

Resultater og flere erfaringer

Det nationale niveau

Udgangspunktet for bypolitikken var ønsket om en indsats over for socialt belastede byområder. Bypolitikken bliver således en del af den generelle indsats for at bekæmpe den sociale eksklusion, og en indsats der sætter ind overfor den sociale eksklusions urbane dimension. Bypolitik bliver dermed en politik for hele byen, fordi det socialt belastede byområde er udtryk for en forvitring af de relationer, der binder byen sammen. Projektet er at bevare byen som en enhed, om end enheden kun er givet ved den negative bestemmelse af områder, der ikke længere indgår som fuldgældige og ligeværdige dele af helheden.

Udviklingens ekstreme horisont er hyperghettoen, som billedet af områder der geografisk er placeret i byen, men som socialt er afskåret fra den øvrige by. Hyperghettoen er den sociale eksklusions mest ekstreme udtryk - steder der kun er bestemt ved at være områder for social dumpning. Fænomenet hyperghettoen kendes ikke mindst fra verdens rigeste nation USA. Den amerikanske ghetto er skræmmebilledet i Frankrig. I Danmark er det derimod England og Frankrig, der leverer skræmmebillederne.¹ Men det handler om den samme negative udvikling, hvis horisont er hyperghettoen.

Målet for bypolitikken både i Frankrig og i Danmark er at vende udviklingen i og omkring de socialt belastede byområder, således at de på ny integreres som fuldgældige dele i det samlede byområde. Bypolitikken stræber altså i princippet imod en by uden socialt belastede områder. Men en by uden socialt belastede byområder kan kun i utopien være en by uden sociale forskelle mellem dens forskellige dele. Det handler altså ikke om at udviske enhver social forskel mellem forskellige byområder, men om at mindske de uligheder, man konstaterer i Frankrig i begyndelsen af 1980'erne og i

¹ "Skal ønsket om øget kvalitet i byerne realiseres, og skal man undgå, at de mest belastede områder udvikler sig til *egentlige ghettoer, således som vi kender dem fra Frankrig, England* og andre europæiske lande, ..." Boligminister Ole Løvig Simonsen: 'Redegørelse om Byudvalgets indsats', i *Folketingets Forhandlinger*, Fortryk nr. 26 1996-97, s. 7329 – min kursivering.

Danmark i begyndelsen af 1990'erne. Det er altså endnu engang kun muligt at definere målet negativt. Overordnet handler det om at stoppe den udvikling, der frembringer socialt belastede områder. Konkret handler det om at vende udviklingen i de kvarterer, som allerede er blevet karakteriseret som socialt belastede, og mindske den relative forskel mellem disse områder og den øvrige by, således at områderne igen bliver ligeværdige dele af forskellighedens by.

Hvordan ser situationen i dag ud i forhold til fænomenet socialt belastede byområder? Er det lykkedes at bringe dette sociale problem ud af verden? Eller er der i det mindste tale om, at der i dag findes færre socialt belastede byområder end ved bypolitikens begyndelse? Eller har bypolitikken opnået, at udviklingen i disse områder er blevet vendt, og at den relative grad af social belastning er aftaget og/eller må formodes af aftage over de kommende år? Eller er kendsgerningen, at bypolitikken ikke har gjort hverken fra eller til, og at situationen omkring de belastede byområder er uforandret eller måske ligefrem er blevet forværret?

For både Danmark og Frankrig gælder at fænomenet socialt belastede byområder stadigvæk findes. For Frankrigs vedkommende er situationen desuden snarere blevet forværret siden bypolitikens begyndelse i starten af 1980'erne, som det blev understreget af den nye bølge af uroligheder i de større franske byer i efteråret 2005, og ikke mindst af at staten som reaktion valgte at indføre undtagelsestilstand.²

For Danmarks vedkommende er der tale om en forværring af situationen i og omkring de socialt belastede byområder frem til byudvalgets nedsættelse i 1993/94. Evalueringen af byudvalgsindsatsens konkrete projekter kan påvise en forbedring af situationen i de pågældende områder. Det er øjensynligt lykkedes at vende udviklingen i en række socialt belastede byområder.³ Men i forhold til den generelle udvikling

² Undtagelsestilstanden vedrørte 25 departementer og trådte i kraft den 9/11 2005 og blev forlænget i yderligere 3 måneder fra den 21. november. Det vakte betydelig opmærksomhed, at der var tale om en 50 år gammel lovgivning vedrørende Alger krigen, der her blev bragt i anvendelse for første gang i Frankrig siden 1955. "Enhver har imidlertid kunnet konstatere at undtagelsestilstanden var ganske unødvendig for at genskabe den offentlige ro og orden, fordi den blev indført to dage efter det definitive ophør af urolighederne." Évelyne Sire-Marin: 'Mortels contrôles d'identité' i *Banlieue, lendemains de révolte*, La Dispute 2006, s. 129 – min oversættelse.

³ Hans Skifter Andersen: *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. SBI-rapport 320, SBI 1999 & Hans Skifter Andersen og Louise Kielgast: *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*. By og Byg Resultater 028, SBI 2003.

omkring socialt belastede byområder siden byudvalget blev nedsat og frem til i dag, tegner der sig imidlertid et langt mere dystert billede. I forbindelse med regeringsskiftet i 2002 kan den nye borgerlige regering således retfærdiggøre sin omlægning og nedprioritering af bypolitikken med henvisning til forværringen af den generelle situation.⁴ I 2005 vækker fagjournalisten Lars Olsens beskrivelse af situationen i *Det delte Danmark* betydelig opmærksomhed, og i 2006 kan Hans Kristensen som en landets førende eksperter på området konkludere at:

"Det resulterende billede, der tegner sig, er et segregeret og polariseret samfund, hvor der både er en fysisk afstand, men nok så afgørende en samlet velfærdsmæssig afstand, mellem de svage grupper og deres børn i de belastede almene boligområder på den ene side, og den store majoritet af 'almindelige' danskere og deres børn i parcelhusene på den anden side."

Situationen omkring socialt belastede byområder er i Danmark i 2006 med Hans Kristensen ord intet mindre end *dybt deprimerende*.⁵

Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt eller hvordan og i hvilket omfang såvel forbedringen som forværringen er knyttet til bypolitikken? Er det strengt taget helt andre faktorer, der kan forklare forandringerne? Forholder det sig sådan, at bypolitikken og dens resultater er underlagt en lang række andre forhold, der ligger uden for dens rækkevidde og kontrol ikke mindst i forhold til generelle konjunkturforsholds betydning og i særdeleshed i forhold til både arbejds- og boligmarkedet.

Det kan altså meget vel tænkes, at bypolitikken i Frankrig i egentlig forstand har været en succes, der ville være tydelig, hvis det var muligt i det samlede billede at isolere bypolitikken fra de mange andre variable:

⁴ "Regeringen finder det derfor stærkt problematisk, at der trods flere års indsats fortsat er en tendens til ghettoisering. Og at denne tendens er intensiveret yderligere i særligt udsatte områder. At der i stigende grad udvikles områder, der er fysisk, socialt, kulturelt og økonomisk afsøndrede fra det øvrige samfund, og hvor det enkeltes menneskes hverdagsliv er præget af begrænsninger og mangel på muligheder." *Regeringens strategi mod ghettoisering*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2004, s. 7.

⁵ Hans Kristensen: 'Velfærd og bolig – behov for reformer?' i *Samfundsøkonomen* nr. 1 2006, s. 2 og 3. Lars Olsen: *Det delte Danmark*, Gyldendal 2005. Udviklingen indenfor den almene sektor findes dokumenteret i Hans Skifter Andersen: *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*, SBI 2005:10, SBI 2005.

"Den eneste konstruktion der ville kunne tjene som evaluering ville være et eksperiment, hvor et samfund identisk med vores urbane samfund gennemløb en tilsvarende social udvikling med undtagelse af bypolitikens mange tiltag."⁶

Pointen er naturligvis, at det ikke er helt så enkelt at vurdere bypolitikens faktiske resultater, og at vurderingen under alle omstændigheder må have et relationelt blik på indsatsen. Bypolitikken må således retfærdigvis vurderes i forhold til, hvad situationen ville have været uden den nye politik. Det betyder til gengæld, at forsvaret for bypolitikken og dens resultater på det overordnede plan som oftest forbliver defensiv, som det også er tilfældet hos Jean-Marie Delarue:

"Det kræver overdreven selvtillid eller stor uvidenhed at kunne hævde, at intet er blevet opnået siden 1981, hvad angår byerne og de socialt belastede kvarterer. Men det har ikke været tilstrækkeligt for at udligne de forværrende faktorer."⁷

Påstanden er altså den, at situationen omkring de socialt belastede byområder ville have været langt mere alvorlig i dag, hvis ikke det havde været for den bypolitiske indsats. Situationen i områderne ville have manifesteret sig i en forværret traditionel

⁶ Jean-Marie Delarue: 'La politique de la ville est loin d'être vaine' i *Urbanisme* no. 276-277, 1994, s. 16 – min oversættelse. I 2006 skriver Robert Castel om evalueringen af bypolitikken:

"Det er helt sikkert blevet god tone i dag, især i lyset af begivenhederne sidste år, at tale om disse politikkers "nederlag". Men vi har ikke midlerne til at evaluere, hvad situationen ville være, hvis disse indsatser ikke var blevet gennemført. Og hvad er i øvrigt succeskriterierne på dette område? Hvis disse urbane politikker har haft skuffende effekter i forhold til de håb, som de havde fremkaldt, skyldes det også at forventningerne til dem var høje, og uden tvivl for høje." Robert Castel: 'La discrimination négative. Le déficit de citoyenneté des jeunes de banlieue', i *Partage* novembre/décembre 2006 s. 8 – min oversættelse.

⁷ Jean-Marie Delarue: *Banlieues en difficultés : La relégation*, Syros 1991, s. 40-41 – min oversættelse. I 2006 hedder det hos Robert Castel:

"I virkeligheden afspejler bypolitikens effekter grænserne og ambivalenserne ved alle aktiverings [insertions] politikkerne og den socialpolitiske behandling arbejdsløsheden, der er blevet gennemført i Frankrig de sidste tyve år. De har oftest været ude af stand til at sikre en virkelig integration og et stabilt arbejde. De har taget sig af individer og grupper i vanskeligheder ved at skaffe dem en understøttelse, der ofte er uundværlig i kampen mod fattigdommen og den sociale isolation. Den kendsgerning, at de ikke fuldstændigt har forandret deres betingelser, og at de ikke har reddet dem fra deres sårbare situation, tillader ikke at konkludere, at de ikke har været til nytte, og heller ikke at disse befolkningsgrupper ikke har nydt godt af nogen som helst opmærksomhed fra de offentlige myndigheders side." Robert Castel: *Ibid.* s. 8 – min oversættelse.

”elendighedsprofil”, og i en forringelse af den generelle livssituation for beboerne i områderne. Udviklingen ville have trukket områderne nærmere hyperghettoen, og det socialt belastede område som et socialt ordens problem ville have manifesteret sig i endnu højere grad for det øvrige samfund.

Sueur rapporten fra 1998 gentager på det overordnede plan vurderingen ovenfor. Sueur rapporten kan imidlertid desuden dokumentere, at de socialt belastede byområder selv efter mere end femten års særlig indsats stadigvæk er ofre for en negativ diskriminering. Bypolitikken, der helt eksplicit forstår sig selv som en positiv diskrimination i forhold til de socialt belastede byområder, har altså end ikke formået at udligne forskellen mellem disse områder og de øvrige byområder i forhold til offentlige investeringer.⁸

Sueur rapporten afskriver dog ikke bypolitikken. Den konstaterede negative diskrimination af områderne bliver snarere et positivt argument for at forstærke den bypolitiske indsats. Implicit bliver bypolitikken således karakteriseret som en succes, hvor succesens udeblivelse tilskrives utilstrækkeligheden i indsatsen og ikke indsatsen i sig selv. Rapportens anbefaling bliver derfor en markant forstærkning af den bypolitiske indsats begyndende med en forøgelse af den økonomiske ramme for bypolitikken. Det betyder naturligvis ikke, at Sueur rapporten reducerer problemerne i forbindelse med bypolitikken til et rent bevillingsmæssigt spørgsmål, men derimod at indsatsen nødvendigvis kommer til kort, hvis bypolitikken økonomiske ramme ikke står i et rimeligt forhold til de samfundsmæssige problemer, som den har til opgave at løse. Man kan ikke samtidigt løse problemerne omkring de socialt belastede byområder og vedblive at udsætte dem for en negativ økonomisk diskrimination.

Udover spørgsmålet om niveauet for de offentlige investeringer i områderne er bypolitikken naturligvis også afhængig af overordnede samfundsmæssige konjunkturer, som den ikke selv har nogen indflydelse på. Paul Cloutour, daværende administrativ leder af den bypolitiske indsats i Nantes, kunne således berette, at den lokale indsats gav positive resultater, og at der således ikke var noget principielt i vejen for drastisk at ændre situationen i og omkring byens socialt belastede byområder. Problemet for den

⁸ Jean-Pierre Sueur: *Demain, la ville*, bind 1 & 2, La documentation française 1998. Bind 1 s. 111-118.

lokale indsats bestod i at problemerne vedblev at vokse, og at indsatsen konstant blev overhalet af forværringen af den generelle situation i områderne.⁹

”Situationen i disse områder er resultatet af processer, hvis logik ikke er at finde i områderne selv, men i mere generelle mekanismer som for eksempel boligpolitikken eller den økonomiske krise. Det er årsagen til, at de der står for den lokale indsats – især socialarbejdere og lærere – er dømt til at bruge megen energi på at opnå resultater, der ofte forbliver utilstrækkelige, og hvor de generelle mekanismer konstant nedbryder det, som de forsøger bygge op.”¹⁰

I begyndelsen af 2002 publicerer den franske Statsrevision (La Cour des Comptes) en rapport om bypolitikken. Rapporten konstaterer og kritiserer, at der ikke foreligger en egentlig national evaluering af bypolitikken resultater, hvilket henholdes til at målene for bypolitikken er forblevet upræcise i den forstand, at der ikke er opstillet umiddelbart mål- og kvantificerbare succeskriterier for indsatsen. Målene for bypolitikken kritiseres for at være blevet formuleret i helt generelle termer som for eksempel styrkelse af medborgerskab og byernes sociale sammenhængskraft. Finansieringen af bypolitikken er desuden uigennemskuelig, ikke mindst fordi de områdebaserede projekter principielt omfatter helheden af aspekter ved området, og det bliver således vanskeligt at afgøre, hvilke bevillinger der hører under bypolitikken, og hvilke der hører under andre politikker. Konklusionen er:

”Det er for nærværende således ikke muligt at give en præcis og ubestridelig opgørelse over størrelsen af de offentlige udgifter knyttet til bypolitikken, hverken for alle de offentlige aktører, og end ikke blot for statens vedkommende.”¹¹

⁹ Interview med Paul Cloutour, Chargé de mission DSU-Ville de Nantes (maj 1998).

¹⁰ Patrick Champagne i P. Bourdieu (dir.): *La Misère du monde*, Seuil 1993 s. 77 – min oversættelse.

¹¹ Cour des Comptes: *La politique de la ville* 2002, s. 163.

Imidlertid taler også den franske Statsrevision for at forstærke indsatsen, og rapportens anbefalinger vedrørende evalueringer og gennemskuelighed i finansieringen ses som midler til at gøre bypolitikken mere effektiv.

Indtil videre har jeg i dette afsnit spurgt til bypolitikens resultater og erfaringer indenfor rammerne af, hvad Jacques Donzelot og Philippe Estèbe i *L'État animateur* kalder den traditionelle tilgang til evalueringen af bypolitikken, der tager udgangspunkt i bypolitikken som et supplement til de klassiske politikker, og som de fravælger til fordel for en tilgang, der fokuserer på bypolitikens effekt på de klassiske politikker (se s. 174-175).

Den traditionelle evaluering undersøger om bypolitikens midler anvendes de rigtige steder, om indsatsen afhjælper de konstaterede problemer, og om det lykkes at ophæve de sociale spændinger som problemerne foranledigede. Donzelot og Estèbe anfører to grunde til, at de fravælger denne tilgang. For det første risikerer denne form for evaluering at overse, at det bypolitiske område grundlæggende handler om "de offentlige institutioners kvalitet". Bypolitikens effektivitet risikerer således at blive et mål for dens evne til at tilsløre en kvalitativ forringelse af de offentlige politikker. For det andet fører den traditionelle evaluering – som ovenfor – over i spørgsmålet om de finansielle midlers (u)tilstrækkelighed. Som et supplement til de klassiske politikker bliver bypolitikken en form for lappeløsning, der som andre lappeløsninger er kendetegnet ved at blive stadig mere kostbare og lige utilstrækkelige.¹²

Donzelot og Estèbe ved tilsyneladende på forhånd, at den bypolitiske indsats ikke vil løse de problemer, der er dens begrundelse. Det rejser det elementære spørgsmål om, hvad der reelt er sigtet med social- og velfærdspolitikkerne? Og det er måske noget helt andet end at løse samfundets sociale og velfærdsmæssige problemer, eller rettere det er et åbent spørgsmål, hvad det vil sige at løse disse problemer. Løsningen består ikke i at bringe problemerne til at forsvinde, men i noget langt mere "dynamisk", der handler om at finde en form som de sociale problemer kan bevæge sig i uden at true den samfundsmæssige sammenhængskraft, - men hvad vil det egentlig sige? Det er netop et normativt og politisk spørgsmål, der henviser til magt-kampen om at definere svaret.

¹² De stadige udvidelser af den franske bypolitik kan læses som en illustration heraf (jf. s. 170-174).

De konkrete resultater og erfaringer med bypolitikken er imidlertid altid lokale resultater og erfaringer, og de bør ikke kun ses i et rent tids perspektiv, men også i et rum perspektiv, der går tabt i de overordnede nationale statistikker. De konkrete og lokale erfaringer med bypolitikken viser også eksempler på at indsatsen kan lykkes, og at de manglende resultater i mindre grad handler om bypolitikken selv, og i højere grad om den vægt og opbakning indsatsen gives.

Maurice Charrier, daværende borgmester i Vaulx-en-Velin, der er et af den franske rigsrevisions otte casestudier i den citerede rapport fra 2002, betoner i en kritisk kommentar til rapporten, at evalueringen først og fremmest er et spørgsmål om de mennesker, der lever i kvarterer, og at man i Vaulx-en-Velin derudover faktisk kan sætte tal på udviklingen. I kommunen, der indeholder såvel en "zone franche" som "zone de redynamisation" (se s. 172), er der blevet skabt 23 % flere arbejdspladser, og måske mere sigende kan man konstatere, at der i 2002 er ventelister til boligerne i de kvarterer, der er blevet byfornyset, hvorimod man stadig har problemer med tomme lejligheder i de kvarterer, der endnu ikke er blevet byfornyset.¹³

¹³ Interview med Maurice Charrier i *Libération* 26/2 2002. Borgmesterens kritik af den efterlyste traditionelle evaluering går endnu videre: "Det er en dårlig undskyldning for de lokalpolitikere, der ikke har noget projekt for deres by. Bypolitik er kompleks, og komplicerede problemer stiller sig ikke altid tilfreds med enkle løsninger. Det er nødvendigt at engagere sig for at få den til at fungere." Interview med Maurice Charrier i *Libération* 26/2 2002 - min oversættelse. Vaulx-en-Velin er en omegnskommune til Lyon og et af den franske bypolitiks "berømte" områder (jf. kapitel 3, s. 53).

Det lokale niveau

I en dansk sammenhæng indskrives bypolitikken sig i en relativ enkel niveaudeling mellem et nationalt og et lokalt niveau, mellem staten og de enkelte kommuner og deres projekt(-er). I Frankrig er forholdet, som det gerne skulle være fremgået, en del mere kompliceret, hvor det nationale niveau har sine egne lokale instanser, og hvor det lokale på sin side selv kan opdeles i flere territoriale og administrative niveauer. I dette kapitel vil jeg fokusere på det fælles element i de to forståelser af det lokale.

Det lokale niveau henviser altså her til bypolitikens konkrete projekter, det vil sige til de enkelte kvarterer og områder, og den umiddelbare by- og forvaltningsmæssige sammenhæng, som de og projekterne er en del af.

De socialt belastede byområder i Danmark er ikke alene forskellige fra socialt belastede byområder i Frankrig, såvel de danske som de franske områder er desuden forskellige fra hinanden. Man kan naturligvis konstruere det gennemsnitlige socialt belastede byområde, men det forbliver en ren fiktion.

"Nogle socialt belastede kvarterer i sydfranske byer har en status, der er beslægtet med almindelige kvarterer i nordfranske byer. Sagt på en anden måde, de kvarterer der nyder godt af bypolitikens tiltag, dem man betegner som socialt belastede, er det ikke alle på den samme måde. Det er ikke nødvendigvis de kvarterer, hvor det sociale niveau er det mest beskedne. Det skyldes konteksten og den kendsgerning at det socialt belastede defineres lokalt."¹⁴

De socialt belastede byområder kan altså ikke uden videre sammenlignes, hverken mellem de to lande eller blot indenfor det enkelte land. Områder deler en række fælles temaer, som det illustreres af de "elendighedsprofiler" der begrundes deres status som socialt belastede. Forskelligheden er dog det grundlæggende fælles træk mellem de netop forskellige områder.

¹⁴ Michel Messu : *La société protectrice. Le cas des banlieues sensibles*, CNRS Éditions 1997, s. 143 – min oversættelse.

De foregående kapitler omhandlede allerede en række af de fælles temaer mellem områder og projekter. Nedenfor vil jeg vende tilbage til nogle af disse temaer, men hovedvægten i kapitlet vil blive lagt på forskelligheden og det enkelte projekt gennem fire konkrete eksempler.

Kassetænkning som realitet og metafor

Den franske bypolitik finansieres for en væsentlig del ved bidrag fra øvrige relevante fagministerier. Bypolitikken betyder således et fradrag i de pågældende ministeriers budgetter og dermed også et tab af magt og indflydelse, status og selvstændighed. De enkelte ministerier har imidlertid i kraft af statens lokale repræsentation en mulighed for at hente en del af det tabte tilbage. På det lokale niveau (departementsniveauet), og i forhold til de konkrete projekter, kan de enkelte ministerier forsøge at tilbageføre en del af midlerne, og dermed også dispositionsretten over disse midler. Det konkrete lokalstatslige tværsektorielle samarbejde risikerer således i sin yderste konsekvens at reducere bypolitikken til et rent simulacre, hvor diskursen om nytænkning blot dækker over, at alt er ved det gamle.

"Hvad angår bypolitikens midler ledes man til at formulere følgende konklusion, der mindre handler om størrelsen end om ideen med disse midler. Problemet er ikke utilstrækkeligheden af de beløb, der er på spil i hver enkel bykontrakt; det består derimod i en fuldstændig omvending af deres mål. Sigtet med bevillingerne er at koordinere de forskellige lokale aktørers indsats – og i første række de lokalstatslige forvaltninger. De bevillinger, der skulle virke ansporende, bidrager i stedet til at forværre sektor opsplitningen. Bevillingerne skulle være en løftestang med henblik på at mobilisere de almindelige bevillinger til fordel for kvartererne, de bliver omvendt et instrument for deres tilbagetrækning."¹⁵

Problemet handler om, at det ikke er tilstrækkeligt at udkaste nye tanker om helhedsorientering og tværsektorielt arbejde for også at sikre deres faktiske realisering.

¹⁵ Jacques Donzelot & Philippe Estèbe: 'Réévaluer la politique de la ville', - min oversættelse (kopi s. 4). Artiklen er publiceret i R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (dir.): *Les Nouvelles Politiques locales*, Presses de Sciences Politiques 1999.

De fleste parter kan givetvis tilslutte sig de nye tanker på et overordnet og abstrakt plan, men i det øjeblik de skal realiseres, og hvor de enkelte parter nødvendigvis skal give afkald på en del af deres selvstændige muligheder, bliver virkeligheden en anden. Det tværsektorielle arbejde bliver en egentlig udfordring.¹⁶

Det ovenstående eksempel på fransk "logique de quichet" eller kassetænkning bliver således en metafor for vanskelighederne i projekterne med at få forskellige parter til faktisk at fungere sammen. De forskellige parter er ikke blot fælles om projektet, der er også forskellige parter med forskellige legitime og mindre legitime interesser, som de hver især kæmper for. Projekternes virkelighed er ikke alene en konsensus om projektet, men også både legitime og mindre legitime konflikter, der er mere eller mindre skjulte under den fælles konsensus. Metaforen fremhæver projektet i dets egenskab af et felt, hvori de forskellige aktører anvender forskellige taktiske elementer i kampen for få opfyldt netop deres mål. Metaforen peger således på nødvendigheden af en tredje instans for at varetage projektets fælles interesse ved samtidig at respektere og integrere de individuelle interesser.

Herudover er projekterne generelt og ikke mindst det tværsektorielle arbejde afhængige af den lokale politiske opbakning. Det gælder naturligvis i begge lande, men det accentueres i Frankrig af det forhold at indvandrere, der ikke har fransk statsborgerskab ikke har stemmeret ved lokalvalg. Disse mennesker udgør ofte en stor del af beboerne i de belastede byområder, og deres manglende politiske rettigheder bidrager naturligvis ikke til den politiske prioritering af indsatsen over for disse områder, og dermed heller ikke til den lokale politiske opbakning til bypolitikens projekter.¹⁷

¹⁶ Kassetænkningen finder man også i Danmark, hvilket det følgende eksempel fra kvarterløftet i Kgs. Enghave illustrerer. Ved projektets midtvejskonference i september 1999, hvor stor del af projektets forskellige parter deltog, ledte man forgæves efter repræsentanter fra områdets to folkeskoler. Fraværet var en protest imod netop gennemførte kommunale besparelser, der tvang de to skoler til at nedlægge en række særlige initiativer overfor fremmedsprogede børn fra socialt dårligt stillede familier. Dette vel at mærke i en situation hvor bedrestillede familier, såvel danske som indvandrers familier, flyttede deres børn fra de kommunale skoler til privatskoler. Skolernes fravær var en bevidst protest imod kommunens sektor kassetænkning, og imod at kvarterløftprojektet også blev finansieret ved at nedlægge aktiviteter, der ikke kunne være mere essentielle i en helhedsorienteret indsats overfor områdets sociale problemer.

¹⁷ J. Donzelot & Ph. Estèbe: *op-cit.*, s. 7. Det bør tilføjes at immigranter først så sent som 1981 får ret til at danne foreninger uden særlig tilladelse. Jf. Francois Dubet & Didier Lapeyronnie: *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992, s. 98 og generelt s. 96-109.

Relationer

I Danmark kan man ofte hører betegnelsen "bottom-up" i forbindelse med bypolitikens kvarterprojekter, der bestræber sig på at tage udgangspunkt i beboernes ønsker og forslag til indsatsen, og som forsøger at bryde med en traditionel hierarkisk forvaltning. Projekterne er kendetegnet ved former for planlægning og styring, der arbejder indenfor en mere flad struktur, og som alt efter antallet af aktører får en større eller mindre netværkskarakter. Kvarterløftprojekterne bliver således også praktiske eksempler på det skift i styringsform, som betegnes governance.

Projekterne har status af eksperimenter og bliver dermed af en art "learning-by-doing" proces, og en de erfaringer, der først springer i øjnene, handler om en af de blinde pletter i selve kvarterløftideen og angår den offentlige forvaltning selv. Hvis forvaltningen skal til at forvalte på en ny måde, der angiveligt fortjener et nyt begreb, hvordan er det så tænkeligt uden en række grundlæggende forandringer i forvaltningen selv? I praksis blev det muligt ved, at projekterne blev udformet som et selvstændigt forvaltningsniveau, som en form for over- eller underbygning på den eksisterende kommunale forvaltning. Men denne praktiske løsning medvirker snarere til at forstærke problemet:

"På nær sjældne undtagelser, har de organisationer, der strukturerer kvarterernes fungeren kun sjældent ændret deres metoder, og deres samarbejde med de sociale udviklingsprojekter er forblevet begrænset, hvis ikke de simpelthen har ignoreret dem.

Dette forhold er knyttet til den vægt, der er blevet lagt på at skabe strukturer og på at iværksætte nye indsatser på bekostning af transformationen af de eksisterende organisationer og på uddannelsen af de ansatte."¹⁸

Citatet kan også læses som en kommentar til de ovenfor nævnte problemer omkring det tværsektorielle og kassetænkningen. Kvarterprojektet som en knopskydning på den

¹⁸ Michel Bonetti, Michel Conan, Barbara Allen: *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, L'Harmattan 1991, s. 261- min oversættelse.

traditionelle forvaltning, og dermed som endnu en sektor i den sektoropdelte forvaltning, bliver et tværsektorielt paradoks, der allerede i sit udgangspunkt lægger op til udviklingen af nye og kreative former for kassetænkning. Citatet bliver altså endnu en illustration af nødvendigheden af den politiske og administrative prioritering af projekterne.¹⁹ Som en ny forvaltningsform forudsætter bypolitikken både strukturelle ændringer i organisationen og oparbejdelsen af de nye kompetencer og kvalifikationer.

Empowerment er et andet begreb, der i Danmark ofte dukker op i forbindelse med bypolitikens projekter. I konkurrencen med de øvrige byområder skal det belastede byområde både myndig- og mægtiggøres. Kvarterløftprojekterne er også en empowermentproces i forhold til beboerne, men den angår fra begyndelsen især relationen mellem borgerne og forvaltningen. Det overraskende består imidlertid i, at ingen tilsyneladende har taget konsekvenserne af, at denne empowermentproces finder sted i selv samme relation mellem den offentlige forvaltning og beboerne, og at et af kriterierne for dens succes netop er ændringen af denne relation, at beboernes styrke i relationen forøges. Men at empowermentprocessen angår relationen mellem forvaltningen og borgerne, betyder følgelig, at det er relationen, der i egentlig forstand skal igennem en empowermentproces. Dermed handler empowerment i denne sammenhæng ikke kun om områdets beboere, men i lige så høj grad om forvaltningen selv. Og hvis forvaltningen grundlæggende er til for borgerne, så handler empowermentprocessen oven i købet mere om forvaltningen end om borgerne. Bonetti, Conan og Allen understreger netop i citatet ovenfor, at empowerment af den offentlige forvaltning er en forudsætning for bypolitikens projekter og dermed også for empowerment af områdernes beboere.

”Udviklingen af beboernes evne til at udtrykke sig, at tage initiativer og til at organisere sig er selve essensen af den sociale udvikling.”²⁰

¹⁹ I et af de mere ekstreme eksempler fra de første danske byudvalgsprojekter, blev en nyansat beboerrådgiver, der ikke i forvejen havde bånd til den kommunale forvaltning, placeret eller rettere glemt i et rum i bebyggelsen. Den pågældende formodedes selv at finde ud af det hele. Resultatet var naturligvis givet på forhånd, nemlig frustrationer og ikke meget andet.

²⁰ *Ibid.*: 261. Ifølge Jacques Donzelot er Bonnetti, Conan og Allens kritikpunkter ovenfor stadigvæk gyldige mere end 10 år senere, jf.: J. Donzelot, C. Mével & A. Wyvekens: *Faire Société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil 2003.

Det fremstår således paradoksalt, at Bonetti, Conan og Allen i forlængelse af det citatet fremhæver, at denne empowerment indsats ofte er det svage led i de franske kvarterprojekter, der lægger hovedvægten på at forbedre eller skabe nye servicetilbud for at formindske beboernes vanskeligheder i stedet for at styrke beboernes evner til selv at handle.

Inddragelsen af beboerne er således på en gang en central del af bypolitikken og samtidig et reelt problem i de konkrete projekter. Christian Bachmann og Nicole Le Guennec hører til de strengeste dommere i forhold til bedømmelsen af inddragelsen af beboerne i den franske bypolitik. I overensstemmelse med den officielle diskurs tildeles emnet sit eget kapitel i *Violences urbaine*, men selve kapitlet begrænser sig til mindre end en halv side ud af bogens 557 sider.²¹

På det overordnede plan er bedømmelsen af borgerinddragelsen i den franske bypolitik næsten udelukkende negativ. Borgerinddragelsen bliver på det nærmeste reduceret til en ren retorisk figur, der giver den bypolitiske diskurs et tidssvarende præg, men som tjener til at skjule og legitimere en helt anden social virkelighed.

Til gengæld er det lige så slående, at situationen ser anderledes ud jo tættere man kommer på de konkrete projekter, og vel at mærke de konkrete kvarterprojekter i modsætning til de nyere og stadig mere omfattende dele af bypolitikken, der angår større dele af eller hele det bymæssige område.²² Repræsentanter fra 'L'association Inter-réseaux DSU', der er et netværk af bypolitikens professionelle på det konkrete niveau fremhæver således i Sueur rapporten fra 97:

”Til gengæld er resultatet snarere positivt, hvis man betragter bypolitikken som en ny måde at styre områder på. Især deltager beboerne mere i udformningen af projekter og i forvaltningen af kvarterene. /.../ Nye og

²¹ '... et les populations ?' i C. Bachmann & N. Le Guennec: *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Albin Michel. 1996, s. 400.

²² Fra et fokus på det enkelte kvarter får den franske bypolitik stadig større fokus på det samlede byområde, men den tenderer samtidig med at blive mere teknokratisk i takt med at udvidelserne øger afstanden til den umiddelbare hverdag og det kvarternære arbejde med beboerne i de socialt belastede byområder. ”Beboerne blev de store tabere i overgangen fra DSQ til Bykontrakterne.” Rémy Blondel: 'La conduite de la politique de la ville' i J-P. Sueur: *Demain la ville*, La Documentation française 1997, bd. II s. 187.

meget nyskabende måder at gøre tingene på er blevet iværksat, men de er forblevet lidt synlige og lidt valoriserede.”²³

Beboerinddragelsen i den franske bypolitik kan således vurderes på to modsatrettede måder, den er tilsyneladende både ikke-eksisterende og en af succeshistorierne.²⁴ En forklaring på paradokset findes måske i den sidste del af ovenstående citat, der fremhæver relationen mellem det ikke-valoriserede og det ikke-synlige ved de mange nyskabelser i bypolitikens konkrete projekter.

²³ Marc Valette m.fl. i J-P. Sueur: *Demain la ville*, La Documentation française 1997, bd. II s. 152.

²⁴ Der er tale om en overtrædelse af en af logikkens grundregler, at man ikke må tilskrive gensidigt udelukkende egenskaber til det samme objekt. Overtrædelsen kan derfor betyde flere ting, enten at tilskrivningen af den ene af de to egenskaber er falsk, eller, og mere interessant, at den sociale virkelighed styres af mere avancerede logikker.

Fire lokale eksempler

Nantes – ”Solidaritetens krav”

Hensigten med dette afsnit er give en beskrivelse/fremstilling af den franske bypolitik set fra en lokal forvaltning under et bystyre, der positivt og aktivt har engageret sig i bypolitikken. Der er altså helt bevidst tale om en fremstilling af en positiv begrundelse for denne indsats. Denne bevidste ensidighed skulle gerne bidrage til at syns-punktet fremstår klart og tydeligt. Der er naturligvis kun tale om en del, men dog en central del, af den bypolitiske virkelighed i Nantes.¹

Bypolitikken og kvarterprojekterne i Nantes daterer sig tilbage til 1989, hvor venstrefløjen vandt kommunalvalget. Et af det nye byråds tiltag var at iværksætte tre store og to mindre kvarterprojekter.²

Baggrunden for de fem projekter var det nye byråds konstatering af, at fem kvarterer adskilte sig væsentligt fra den øvrige by, og at den økonomiske og sociale krise blandt andet udmøntede sig i en fremadskridende marginalisering af de fem kvarterer. Iværksættelsen af kvarterprojekter havde således det mål, at undgå at segregeringen blev forvandlet til en egentlig secession, og følgelig at undgå at Nantes udvikle sig til en to delt by. Alle fem kvarterer består hovedsageligt af socialt boligbyggeri, der, som følge af manglende vedligeholdelse og fornyelser, var kendetegnet ved bygningernes forfald, og dernæst var de fem kvarterer hårdt ramt af de sociale problemer som den sociale og økonomiske krise medførte. Den offentlige service var desuden markant ringere i de fem kvarterer end i den øvrige by, og der var,

¹ Man finder et mere kritisk blik på bypolitikken i Nantes i: Elisabeth Pasquier & Jean-Yves Petiteau: 'Itinéraire d'un chef de projet dans son quartier' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* no. 68-69, 1995.

² Nantes er Frankrigs sjette største by med 600.000 indbyggere i kommunen og med lidt over 1 million indbyggere i stor-Nantes. Byen er beliggende, hvor floden Edre møder floden Loire ved dennes udmunding i Atlanterhavet

som det hedder, et ”enormt underskud” i dialogen mellem på den ene side politikere og forvaltning og på den anden side de fem kvarterers beboere.

Den bypolitiske indsats i Nantes indskrives sig eksemplarisk i det grundlag for bypolitikken som Dubedout rapporten formulerede i 1983. De grundlæggende principper for de fem projekter i Nantes handler således, dels om at reintegrere de fem kvarterer i den bymæssige sammenhæng, og dermed genoprette deres status som bykvarterer på linie med Nantes øvrige kvarterer, og dels om:

”at betragte beboerne i disse kvarterer som fuldgældige medborgere for at undgå en uddybning af de sociale frakturer og den sociale eksklusion.”³

De fem projekter er ligeledes udtryk for en projektlogik, hvori vi genfinder de samme fem karakteristika som i de danske kvarterløftprojekter: Projekterne er områdebaserede, de er helhedsorienterede og tværsektorielle, de er kontrakt styrede, de hviler på indgåelsen af partnerskaber, og inddragelsen af beboerne spiller en central rolle:

”Det tredje princip er beboerinddragelsen. Det er det essentielle grundlag for denne politik, og som legitimerer hele fremgangsmåden i den sociale og urbane udvikling: at lytte til og at inddrage beboerne gennemløber hele organiseringen af arbejdet, og det både fremkalder og grundlægger indsatsens og initiativernes relevans, og det stiller spørgsmål ved de professionelle praktikker. Det er igennem denne dialog, at de forskellige institutioners interventioner i kvarterer har fået en ny mening, og dialogen er ligeledes baggrunden for den pragmatiske toning af den metode, der er blevet udviklet gennem de seneste år.”⁴

Indsatsen i projekter kan deles i tre hovedområder. Det første handler om den fysiske byfornyelse af kvarterer, det andet drejer sig om forbedringen af den offentlige service, og det tredje område vedrører det sociale liv i kvarterer. Det særlige ved de bypolitiske projekter er, at de to første hovedområder i kraft af beboerinddragelsen også

³ Ville de Nantes: *Bilans des Programmes de développement social urbain. Rapport de synthèse* 27 septembre 1995, s. 2 – min oversættelse.

⁴ *Ibid.*, s. 3 – min oversættelse.

arbejder med den sociale side, og dermed allerede med det sociale liv i områderne. Den fysiske byfornyelse af bygninger og lejligheder bliver således, som det udtrykkes, ”en kraftig løftestang for mobiliseringen af beboerne”.

Det fysiske

Den fysiske byfornyelse har to dimensioner, hvor den første angår kvarterne internt og den anden forholdet mellem kvarteret og det øvrige byområde. Den interne byfornyelse foregår i et nyt samarbejde eller partnerskab mellem det store boligselskab i Nantes, Nantes Habitat, kommunen og beboerne. Projekterne har således udviklet nye procedurer for inddragelsen af beboerne i udformningen af byfornyelsesplanerne. Repræsentanter for beboerforeninger deltager gennem hele byfornyelsesprojektet, og bidrager med justeringer af og fornyelser til den oprindelige plan. Man har ligeledes udviklet netværk af opgangsrepræsentanter, der bidrager til en bedre information og større mobilisering af beboerne igennem hele byfornyelsesforløbet. Disse erfaringer fra eksperimenterne med beboerinddragelse fører i 1994 i *Dervallières* kvarteret til at boligselskabet, kommunen og beboerforeningerne underskriver en fælles aftale om den videre byfornyelse i kvarteret. Denne aftale bliver model for det videre byfornyelsesarbejde ikke alene i Nantes, men generelt for bypolitikens projekter i Frankrig. Den fysiske byfornyelse har således for både boligselskabet og byens DSU (bypolitik-) professionelle i de enkelte kvarterer været et udgangspunkt for at skabe permanente samarbejdsstrukturer og for at bidrage til udviklingen af beboernetværk, og dermed også for nye forvaltningspraktikker over for og i kvartererne. Et andet eksempel på udviklingen af forvaltningspraktikkerne er boligselskabets ansættelse af nær-styrings medarbejdere (Agents de Gérance de Proximité – AGP), der ikke alene er en lokal repræsentation, men som betegner en ny og udvidet forståelse af boligselskabets sociale rolle og ansvar over for sine lejere.

Centralt i den fysiske byfornyelse står det mål at bevare de eksisterende sociale netværk i kvartererne, og at undgå at byfornyelsen fører til at grupper af de nuværende beboere enten tvinges væk fra kvarteret eller frivilligt vælger at forlade det. Vanskeligheden består altså i at finde en balance mellem dette mål og renoveringen af ejendommene. I en dansk sammenhæng diskuteres dette problem næsten udelukkende i forhold til de socialt dårligst stillede grupper, og forhold til spørgsmålet om hvorvidt

byfornyelsesprojekter også tjener til at tvinge dele af disse grupper væk fra det pågældende kvarter. I Nantes handler det også om de socialt dårligst stillede grupper, men som nævnt også om de bedst stillede og samtidig bedst socialt integrerede grupper af beboere i kvartererne. For begge grupperes vedkommende drejer det sig om at undgå, at byfornyelsen fører til huslejestigninger, der betyder at den første gruppe ikke længere har råd til at blive boende, og at den bedre stillede beboergruppe vælger at flytte fra kvarteret. Hvor balancepunktet mellem de to hensyn findes, er naturligvis afhængigt af, hvem der, udover beboerne, bidrager og med hvor meget til finansieringen. Nantes' byråd er ikke overraskende ikke tilfreds med staten, regionen og departementets bidrag til byfornyelsen.⁵

I forhold til situationen for de socialt dårligst stillede grupper bør det fremhæves, at *retten til en bolig* eksplicit er et af de grundlæggende principper for kvarterprojekterne i Nantes. Denne prioritering har betydet at det sociale aspekt har fået en langt større plads end tidligere i forholdet til lejerne:

”Ved at se nærmere på problemerne omkring den sociale sårbarhed, fattigdommen og isoleringen, der rammer en voksende del af disse kvarterers beboere, nåede man frem til en grundlægende forandring af den hidtidige praksis: Planen for behandlingen af ubetalte huslejer, som blev sat i værk i 1992 af boligselskabet Nantes Habitat illustrerer på en eksemplarisk måde den interne forandring som følge af at inddrage indsatsens sociale sigte: at sikre retten til en bolig.

Udover de tekniske resultater (gældssanering) og den realiserede sociale gevinst, at sikre retten til en bolig, er det partnerskab der ved denne lejlighed blev indgået mellem Nantes Habitat og de to kommunale forvaltninger DISS og CCAS en af de store kvalitative gevinster ved denne indsats.⁶

⁵ I perioden 89 – 94 beløber den fysiske byfornyelse af ejendomme og lejligheder sig til ca. 310 M.F., hvoraf byen finansieret de 2/3 eller godt 200 M.F. *Ibid.*, s. 18.

⁶ *Ibid.*: s. 9 – min oversættelse. DISS står for 'Direction des Interventions Sanitaires et Sociales' (sundhed) og CCAS står for 'Centre Communal d'Action Sociale' (herunder den franske "kontanthjælp" RMI).

Indsatsen for at sikre retten til en bolig illustrerer, hvorledes kvarterprojekternes tre hovedindsatsområder griber ind i hinanden, og dermed også helhedsorienteringen i projekterne. Den rent fysiske byfornyelse bliver anledning både til en væsentlig udvikling af forvaltningen af kvarteret og til en indsats der direkte vedrører det sociale liv i kvartererne.

Byfornyelsen handler ikke blot om forholdene internt i kvarteret, men som nævnt også om kvarterets relation til det øvrige byområde. Direktøren for 'urban udvikling' i Nantes har fremhævet de fem kvarterers paradoksale status af på engang at være geografisk velintegrerede i byen og samtidig være socialt indesluttede enklaver.⁷ De fem områder kan desuden som mange andre store sociale bebyggelser beskrives på følgende vis:

”Den urbane karakteristik af de store sociale bebyggelser fremhæver, at de er forblevet i den samme tilstand, som da de oprindeligt blev opført, og at de er blevet ældre uden at være udsat for de spontane forandringer, som finder sted i byens øvrige kvarterer, og som således varierer deres funktion og deres urbane komposition.”⁸

Som et urbant projekt handler byfornyelsen af de fem kvarterer om nogle grundlæggende forandringer, om en helt ny udvikling eller ”genudvikling” af disse områder, som skal nedbryde den hidtidige monofunktionalitet og sikre at kvartererne også socialt bliver en integreret del af byen. Svarende til karakteristikkerne ovenfor har det urbane projekt to hovedopgaver. Den første handler om at bryde kvarternes isolering, og den anden om at opbygge en proces, der nedbryder det monofunktionelle, og som skaber nye aktiviteter i områderne, og ikke mindst nye økonomiske aktiviteter.

Indsatsen under den første hovedopgave består blandt andet i en kombination af nedrivninger og opbygningen af nye infrastrukturer for at reorganisere forbindelserne mellem kvarteret og det øvrige urbane miljø. Et eksempel på dette arbejde er oprettelsen

Retten til en bolig er i Danmark under VK(-O) regeringen igen blevet et aktuelt tema som følge af et stigende antal udsættelser af lejere, herunder familier, i de almene boligforeninger, og med eller uden fogedens direkte hjælp.

⁷ Anne Berty: 'À Nantes, une maîtrise d'ouvrage "calibrée" pour répondre à la complexité des interventions en DSU' i *Projets urbains en D.S.U., Les Cahiers du CR-DSU* nr. 13, 1996, s. 40.

⁸ Ville de Nantes: *op-cit.*, s. 10 – min oversættelse.

af en ny sporvognslinie mellem kvarteret *Nantes Nord* og den indre by.⁹ Dernæst handler denne indsats om at forny de offentlige rum og arealer, som både sigter på at forbedre kvarterernes image (indadtil og udadtil) og revalorisere grunde og bygninger, hvis ”værdi er faldet til et punkt, der blokerer enhver mulig udvikling.” Et tredje vigtigt tiltag angår udflytningen af eksisterende offentlige institutioner til og placeringen af nye i de fem kvarterer.

Den anden hovedopgave sigter især på tre af de fem kvarterer, og handler om at skabe betingelserne for, at forskellige former for private og offentlige virksomheder får mulighed for og vil finde det attraktivt at etablere sig i områderne. Dette arbejde tager naturligvis også udgangspunkt i de enkelte kvarterers kvaliteter og potentialer. *Nantes Nord* grænser for eksempel op til et kommunalt areal, som i kraft af områdets store landskabsmæssige værdier, og fordi den nye sporvognsforbindelse krydser området, formodes at kunne tiltrække mellemstore virksomheder. Arbejdet handler således om teknisk at forberede området og om at promovere ideen over for virksomhederne. I *Bellevue* kvarteret har man reserveret to områder, dels et område for håndværksmæssige aktiviteter og dels et område for tertiære og service fag, og hvortil man også har flyttet to kommunale service institutioner. I *Dervallières* kvarteret har man givet sig i kast med at ”revitalisere” kvarterets centrum, der i særlig grad var nedslidt og som fungerede dårligt. Revitaliseringen består i at forsøge at skabe en ny form for forskellighed for at bryde den tidligere monotomi. Butikscentret restruktureres, nye bygninger opføres med henblik på offentlige og private service og tertiære fag. De eksisterende offentlige institutioner restruktureres og reorganiseres med henblik på at overføre nye service funktioner til kvarteret. Denne komplekse og omfattende urbane del af den fysiske indsats i kvartererne har arbejder selvsagt med en lang tidshorison.¹⁰

Den offentlige service

Den fysiske del af kvarterprojekterne handlede som nævnt også om det sociale liv og om at udvikle den offentlige forvaltning og forbedre den offentlige service. De centrale

⁹ Et tilsvarende forslag fra beboere om en sporvognslinie i Kgs. Enghave blev ikke gennemført.

¹⁰ For at sikre den nødvendige ekspertise og professionalisme til de komplekse urbane projekter, og dermed også spare tid, oprettedes forvaltnings enhed SEM [Société d'Économie Mixte] Nantes Aménagement, som den urbane del af kvarterprojekterne er placeret under, men indenfor og tilpasset projekternes innovative bypolitiske ramme.

elementer i denne udvikling og forbedring er inddragelsen af borgerne og indgåelsen af partnerskaber mellem de involverede aktører, her især kommunen og boligselskabet.

Forbedringen af den offentlige service i områderne har en kvantitativ og en kvalitativ side. Løsningen af en række af de mangler og utilstrækkeligheder, som blev konstateret inden projekterne blev sat i gang, forudsætter en øget indsats, og i den forstand er projekterne også udtryk for en kvantitativ forbedring af den offentlige service. Herudover har man besluttet at oprette rådhusfilialer i kvartererne – Mairies annexes. Ideen er både, at borgerne i de fem kvarterer får lettere adgang til rådhuset, ved at servicen i forbindelse med en lang række af rådhusets ydelser lægges ud i kvartererne, og samtidig får rådhuset i kraft af en repræsentation i de enkelte kvarterer en anden og kvalitativ langt bedre indgang til kvartererne. Projekterne fører ligeledes til en generel renovering af de offentlige bygninger og lokaler i kvartererne. Desuden bliver projekterne katalysatorer for fremkomsten af, som det benævnes, ”dynamiske kvalitets partnerskaber”, der i flere tilfælde har resulteret i oprettelsen af nye offentlige tilbud og institutioner (som for eksempel: la Maison Enfantine, le Local Associatif, la Médiathèque).

Det grundlæggende spørgsmål angående den kvalitative forbedring af den offentlige service handler om forholdet mellem, hvad man kalder, brugernes logik og den offentlige forvaltnings logik. Målet er naturligvis at få de to logikker til passe bedre sammen, og det handler i første række om at tilpasse forvaltningen til at servicere borgerne. I forhold til de fem kvarterer handler det endvidere om de særlige krav til den offentlige services kvalitet, der bør stilles i områder, hvor befolkningen er udsat for særligt omfattende sociale problemer og vanskeligheder.

Skolerne fremhæves som en af de vigtigste om ikke den vigtigste institution i et byområde, og dermed bliver inddragelsen af skolen og dens personale i kvarterprojekterne et af de vigtigste partnerskaber. Et af de alvorlige sociale problemer i de belastede boligområder i Frankrig, er det fænomen man betegner som "skole nederlaget" (l'échec scolaire), der dækker over det forhold, at børn og unge ikke gennemfører en almindelig skolegang og følgelig heller ikke får nogen uddannelse. Det handler således om at gøre en indsats for at formindske og helst undgå "l'échec scolaire", og her handler det om at skolens personale og de øvrige professionelle, der arbejder i kvarteret, gensidigt kan lære af hinanden og gennem deres samarbejde

bidrage til at forbedre den sociale situation omkring børn og unge. Kvaliteten af partnerskabet, mellem kvarterprojekterne, de enkelte skoler og undervisningsministeriets lokale repræsentation, er ikke mindst i dette eksempel af afgørende betydning. Det er ligeledes af stor betydning at områderne har ZEP status (Zone d'éducation prioritaire / Prioritets uddannelses zoner), hvilket indebærer at områdernes skoler tildeles ekstra ressourcer.¹¹

Kvarterprojekterne fører ligeledes til etableringen af nye former for samarbejde og partnerskaber med andre offentlige institutioner. Her fremhæves udover skolen også arbejdsformidlingen og etableringen af lokale arbejdsformidlingsafdelinger, for at forbedre dialogen og samarbejdet med de arbejdsløse, herunder at udvikle nye former og planer for insertions, eller aktiveringsforløb. Arbejdsformidlingen spiller desuden en vigtig rolle i udarbejdelsen af de lokale planer for økonomisk udvikling, og i bestræbelserne for at skaffe flere og nye aktiviteter til områderne.

Partnerskabet med Departementets socialforvaltning er endnu et eksempel på et nyt samarbejde der er opstået med kvarterprojekterne, her har de tre væsentligste indsatsområder været arbejdet for de mest underprivilegerede, PDI (Plan Départemental d'Insertion) indsatsen, og en indsats for at revalorisere forældrerollen.

Kvarterprojektet har desuden medført, at der er blevet etableret fælles kurser for alle de forskellige offentlige og semioffentlige professionelle, der arbejder i kvartererne. Et uddannelsesarbejde der bliver anset som essentielt for udviklingen og forbedringen af den offentlige service i områderne.

Det sociale liv

Kvarterprojekternes tredje hovedområde kan opdeles i tre primære indsatsområder. Det første drejer sig om kvarterernes sociale liv generelt, det andet vedrører en ny tilgang til insertions spørgsmålet, og det tredje handler om foreningslivet i kvarteret.

På det generelle plan har indsatsen drejet sig dels om at udvikle og forbedre forholdet mellem de offentlige myndigheder og beboerne i kvartererne, og dels om at støtte de mange forskellige initiativer, der kommer fra beboerne selv.

¹¹ Om ZEP jf. note 8, s. 170.

Den fysiske byfornyelse og arbejdet med at udvikle den offentlige service har, som beskrevet ovenfor, spillet en central rolle i at etablere en ny kommunikation og dialog mellem borgerne, kommunen og boligselskabet. For byen har denne indsats på det nærmeste været en ren succeshistorie, der væsentlig har forbedret kvarterernes situation, dels ved generelt at forbedre den almindelige styring i dagliglivet i kvartererne, og dels gennem den forbedrede og udvidede dialog med borgerne, i forhold til tiden end før kvarterprojekterne, at have åbnet beboernes blik for de mange forskellige tilbud og muligheder.

På trods af både finansielle og bureaukratiske vanskeligheder har projekterne forsøgt at støtte og bidrage til at realisere borgernes initiativer og forslag. Inden for de første fem år er en lang række såvel beskedne som ambitiøse beboerprojekter kommet i gang. Det drejer sig om idrætsprojekter med skabelsen af idrætsklubber i kvartererne, om forskellige kulturelle aktiviteter herunder også læse og skrive aktiviteter, der er et helt centralt felt i forhold til grupper af beboere med kun ringe skolekundskaber og/eller med anden etnisk baggrund. Det drejer sig om forskellige skole understøttende projekter, og projekter om istandsættelse af lejligheder. Det essentielle er, at det er projekter der bæres af borgerne selv, og som således bidrager til at udvide det sociale liv og til at skabe en ny lokal dynamik i kvartererne.

Det andet primære indsatsområde vedrører insertionsprojekter, der sigter mod de mange beboere, der er ramt af arbejdsløshed i de fem kvarterer. Det nye i denne indsats ligger i kvarterprojekternes anerkendelse af den kapacitet til at redynamisere det sociale netværk, der ligger i at beboerne producerer serviceydelser i kvartererne. Her er det især vigtigt, at RMI dispositivet (det franske kontanthjælps og aktiverings system) i er blevet integreret i kvarterprojekterne, som en vigtig hjælp til at oprette forskellige service funktioner og virksomheder i kvartererne. Det drejer sig om cafeer og restauranter, om miljø virksomheder, om lejlighedsistandsættelses, om genbrugsprojekter, om istandsættelse og salg af brugte cykler, og ikke mindst om oprettelsen af "Régies de Quartier" virksomheder.¹² Udover at bidrage til en væsentlig styrkelse at det sociale liv har disse projekter en afgørende traditionel social funktion:

¹² Om "les Régies de Quartier" jf. note 44, s. 235.

”Insertions tiltagene har givet mange beboere en mulighed for at modstå et depressivt forløb, for at vedligeholde sociale relationer, for at deltage i et foreningsliv, og for i nogle tilfælde at finde en vej tilbage til det ordinære arbejdsmarked.”¹³

Det tredje primære indsatsområde angår foreningerne i kvartererne ud fra en anerkendelse af deres betydning for det sociale liv og som de centrale aktører i det frivillige sociale arbejde. Foreningerne er en afgørende partner for den offentlige indsats, for eksempel i forhold til RMI og insertionsprojekter. Støtten til eksisterende foreninger og en aktiv indsats med henblik på at skabe nye foreninger, hvor beboere udtrykker et ønske herom eller hvor de professionelle ser en fordel for beboere i at oprette en forening, indtager således en central plads. Foreningerne spiller ikke mindst i forhold til integrationen af kvarterernes immigrantbefolkningsgrupper en vigtig rolle. På dette område arbejder kvarterprojekterne i et partnerskab med FAS (Fonden for social indsats for immigrant arbejdere og deres familier).¹⁴ Styrkelsen af foreningslivet i kvartererne ses som et af de områder, hvor kvarterprojekterne bidrager til at skabe ”nye former for solidaritet” både internt i kvartererne og mellem byen og kvartererne.

Efter seks år med kvarterprojekter i Nantes er byens egen vurdering, som det er fremgået ovenfor, meget positiv. Det betyder naturligvis ikke, at der ikke er talrige vanskeligheder og problemer forbundet med projekterne. Ovenfor har jeg nævnt de finansielle problemer, og dertil kommer næsten naturligt institutionelle og bureaukratiske vanskeligheder. Det er for eksempel altid vanskeligt at flytte offentlige institutioner ud i de socialt belastede områder, fordi de ansatte normalt vil foretrække og kæmpe for at blive i den gamle og centrale del af byen. Men på trods af vanskelighederne mener man i Nantes, at resultaterne allerede efter seks år viser, at det har været en rigtig beslutning at iværksætte og fortsætte de sociale og urbane udviklingsprojekter i kvartererne. I forhold til beboerne hedder det:

¹³ Ville de Nantes: *op-cit.*, s. 15 – min oversættelse

¹⁴ "Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles". Om indvandrere i Nantes med udgangspunkt i kvarteret Bellevue, se: Daniel Pinson: 'Générationes immigrées et modes d'habiter. Entre repli communautaire et fusion transethnique' (Immigrant generationer og boformer. Mellem kommunitaristisk tilbagetrækning og transetnisk fusion) i *Les Annales de la Recherche Urbaine* no. 68-69, Plan Urbain 1995.

”Beboerne i de sociale boligområder (les cités HLM) betragter sig mere og mere som fuldgældige Nantes borgere. De har genvundet tilliden til deres institutioner; dialogen med de folkevalgte og forvaltningens ansatte er blevet bedre, og de opnået viden om et rigere tilbud om forskellige aktiviteter, det være sig kulturelle, sportslige og særlige tilbud i ferieperioderne.

Dette forhold viser, på trods af de vanskeligheder der følger af krisen, at det er lykkedes de offentlige myndigheder at give denne udviklingspolitik troværdighed, og at beboerne deri har set en grund til at håbe.”¹⁵

Kvarterprojekterne er også et forvaltningseksperiment med henblik på at udvikle og forbedre den offentlige administration og service, og det er ikke mindst på dette felt at projekterne har været en succes. Forsøgene med en helhedsorienteret / tværsektoriel og områdebaseret forvaltning har på trods af alle vanskelighederne været vellykkede i kraft af de kvalificerede partnerskaber, der er oprettet på tværs af de traditionelle forvaltningsopdelinger. At politikkerne finder eksperimentet vellykket illustreres måske bedst af, at Nantes i 2001 overgik til, hvad man kalder en territorialiseret forvaltning. Forsøgene med rådhusfilialer i de store kvarterprojektområder er således i dag generaliseret til hele byen. Nantes er blevet inddelt i kvarterer, og samtidig er der til hvert kvarter tilknyttet byrådsmedlemmer som politisk ansvarlig forbindelsesled mellem byrådet og kvarterets borgere. Fra at have status som forvaltningseksperiment har kvarterprojekternes nye forvaltningsformer vundet indpas i den almindelige forvaltningspraksis.¹⁶

Bypolitikken i Nantes er et eksempel på en bypolitisk succeshistorie, men det er en paradoksalt succeshistorie. De socialt belastede byområder i Nantes er stadigvæk socialt belastede byområder, også selv om situationen kunne have været meget værre uden den bypolitiske indsats. Eksemplet Nantes viser således også bypolitikens begrænsninger. Bypolitikken og udviklingen i de socialt belastede kvarterer er underlagt generelle konjunkturforskel, som begge kun har en minimal indflydelse på. Situationen i de

¹⁵ Ville de Nantes: *op-cit.*, s. 15 – min oversættelse.

¹⁶ 2001 er også året for oprettelsen af "la Communauté urbaine de Nantes", der består af 24 kommuner.

socialt belastede områder skyldes ikke områderne selv, men frem for alt den vedvarende store arbejdsløshed, og heroverfor står den franske bypolitik i noget der ligner en depressiv opgivende position (jf. forrige citat). I Nantes hedder det i forbindelse med beskrivelsen af insertionsindsatsen i kvartererne:

”Uden at løse det smertefulde og vanskelige spørgsmål om arbejdsløsheden
– *men hvem har i dag denne prætentation - ...*”¹⁷

Paul Cloutour, der er leder af den samlede kvarterindsats i Nantes, fremhævede at bypolitikkenes vanskeligheder skyldes to samtidige forhold: Dels er dens midler utilstrækkelige i forhold til de problemer, den skal forsøge og løse, og dels bliver disse problemer hele tiden værre og værre på grund af den fortsatte arbejdsløshed og dermed den fortsatte sociale krise. Det største problem i denne sammenhæng er de nye generationer, der vokser op i denne sociale krise og det miljø den frembringer.¹⁸

¹⁷ Ville de Nantes: *op-cit.*, s. 15 – min kursivering og oversættelse.

¹⁸ Paul Cloutour, Chargé de mission DSU - Ville de Nantes, interview maj 1998. De unge og deres optøjer har, som tidligere fremhævet, en helt særlig plads i den franske bypolitikks historie. En projektleder (chef de projet) i Marseille bekræftede over for mig Paul Cloutour's bekymring i forhold til børn og unge: ”Hvis man mener det er slemt i dag, så vent og se, om ti år bliver det endnu værre. Det er en ren katastrofe.”

En umulig mission

Pascale R. er kvarterprojektleder (chef de projet) i en mellemstor by i det nordlige Frankrig.¹⁹ Inden sin nuværende stilling arbejdede Pascale R i knapt syv år som projektleder af et omfattende byfornyelsesprojekt i et socialt boligområde i en nærliggende storby. Som leder af byfornyelsesprojektet var hun ansat af boligselskabet. I sin nuværende stilling som kvarterprojektleder befinder hun sig i en mere tvetydig position, hvor hun er placeret under borgmesterens autoritet, men primært knyttet til en, i forhold til den kommunale forvaltning, ydre enhed.²⁰

I det første job havde Pascale R en direkte indflydelse:

”I kraft af min stilling som leder af byfornyelsesprojektet havde jeg en enorm magt, jeg var ejeren af boligerne, jeg havde altså magt til at genhuse familierne, til at søge økonomisk midler, til at sætte arbejder i gang og til at tildele de nye lejligheder.”²¹

Hun blev med sine egne ord ”smidt ned med faldskærm” over kvarteret. Hendes første opgave blev at opbygge et tillidsforhold til beboerne, og som hun understreger, det tager sin tid at opbygge tillidsforhold. Et er således den tillid der opbygges det første år, noget andet er den tillid som beboerne har til hende efter fire-fem år. Dette arbejde med at opbygge nye samarbejdsrelationer fører blandt andet til at repræsentanter for beboerne, socialarbejdere og Pascale R selv, som repræsentant for boligforeningen mødes engang om måneden for at drøfte personfølsomme sager i kvarteret.

Et eksempel på gruppens arbejde er sagen om ”Kattedamen”, som var en beboer som stod for at blive smidt ud af sin bolig, dels på grund af generne for naboerne i forbindelse med de mange katte, og dels på grund af misligholdelse af lejligheden. En lang række forskellige mennesker mobiliseres for at ændre situationen, og især at få kvinden til at ændre sin levevis og få lejligheden bragt tilbage til sin normale stand.

¹⁹ Pierre Bourdieu: 'Une mission impossible' i P. Bourdieu (dir.): *La misère du monde*, Seuil 1993.

²⁰ Med Pascale R's ord: "det er ret tvetydigt: jeg skal på en gang være underordnet borgmesteren og være uafhængig; jeg skal interpellere ham og jeg skal adlyde ham." *Ibid.*, s. 229 – min oversættelse.

²¹ *Ibid.*, s. 230-231 – min oversættelse.

Kattedamen er ikke i stand til selv at udføre eller bekoste de nødvendige arbejder på lejligheden. Løsningen bliver at en gruppe unge mennesker, der i forvejen er beskæftiget med vedligeholdelses arbejder i kvarteret, også istandsætter Kattedamens lejlighed. Normalt ville denne kvinde ganske enkelt blive smidt ud af sin lejlighed, men i kraft af samarbejdsgruppens arbejde lykkes det at give sagen en helt anden og positiv udgang.

Pascale R fremhæver, at forudsætningen for, at en insertions-/integrationsproces som denne kan lykkes, er, at man arbejder tæt, ”men meget tæt”, sammen med beboerne. Til gengæld er arbejdet med beboerne selvforstærkende fra det øjeblik andre opdager, at et ”solidaritets netværk” er blevet opbygget i kvarteret. Nye beboere tilslutter sig arbejdet og kontakterne internt i kvarteret og til de mange forskellige offentlige institutioner forbedres og forstærkes. Pascale R’s projekt lykkes så vel, at hun taler om installeringen af en egentlig mod-magt i forhold til især boligforeningen:

”Lidt efter lidt endte det med at de repræsentanter for beboerne, der interesserede sig for deres kvarter til sidst stod for tildelingen af lejligheder.”²²

Men på dette tidspunkt bliver succesen for meget for boligselskabet. I forbindelse med et magtskifte i kommunen har også boligselskabet fået en ny ledelse, der ikke værdsætter Pascale R’s nye måder at gribe tingene an på. Den nye ledelse vil tilbage til de gamle måder at arbejde på, og Pascale R kommer til at betale prisen for sin egen succes, hun bliver ganske enkelt afskediget.²³

I sin næste ansættelse som leder af et kvarterprojekt i en af nabobyerne er Pascale R placeret i en radikal anden situation. Hendes primære funktion består i at organisere og

²² *Ibid:* 236 – min oversættelse.

²³ Man finder et tilsvarende dansk eksempel i Lars Hulgård *Værdiforandring i Velfærdsstaten*, Forlaget Sociologi 1997, s. 107-172, kapitel 5: 'Udviklingsprojekternes håndtering af sociale problemer: Tre cases'. Det drejer sig om projektet "Brug for alle" i Frederikshavn, der blandt andet førte til at socialchefen i Frederikshavns Kommune Klaus Berthelsen blev fyret (*Ibid.*: 148-155). Om Klaus Berthelsen gælder måske også Bourdieus karakteristik af Pascale R's første ansættelse: "hun [han] gennemførte sit arbejde så langt, at det afslørede den grundlæggende modsætningsfyldte intention i den opgave, som var blevet stillet." P. Bourdieu: *op-cit.*, s. 230 – min oversættelse. Med Lars Hulgård's ord: "godt nok kan vi tale om, at der er brug for alle, så længe vi blot ikke begynder at handle derefter." L. Hulgård: *op-cit.*, s. 153.

koordinere indsatsen mellem de mange forskellige aktører, der indgår i et helhedsorienteret kvarterprojekt. Hendes rolle er således at opbygge og vedligeholde det aktørnetværk, der skal bære kvarterprojektet. Arbejdet består derfor i vidt omfang i at ændre indstillingen til kvarteret hos de forskellige aktører og dernæst i at forandre forholdet mellem de involverede personer. Ser man blot på de statslige og regionale parter er det allerede en kompliceret opgave:

”For at realisere projektet skal hun forholde sig til samtalepartnere der både er meget forskellige og meget spredte: på statens side drejer det sig om 17 departementsrepræsentationer, hvis ansvarlige i praksis aldrig mødes, og overfor hvem hun næsten altid er placeret i ansøgerens position (hvor hun oprindeligt var tiltænkt den opgave at koordinere eller organisere deres indsats på indenfor rammerne af en lokal enhed); på regionens side drejer det sig om politikere og teknikere, hvor politikernes budgetbeslutninger afgør hvilke midler, hun har til disposition.”²⁴

Efter indgåelsen af den niende plan mellem staten og regionerne i 1988, bruger regionens politikere intet mindre end et år på at beslutte, hvorledes de bypolitiske midler skulle fordeles mellem regionens byer, og det vil sige hvilke kvarterprojekter der skulle iværksættes. Beslutningen er ren politisk aftale om fordelingen af midlerne, der bliver fordelt i små portioner på den mest spredte måde, og som regionens embedsmænd forsøger at retfærdiggøre statistisk og teknisk.

Da de enkelte kvarterprojekter er blevet udpeget, bliver projektlederne ansat. De får til gengæld kun seks måneder til at udarbejde en helhedsplan for det konkrete kvarterløftprojekt. Ikke desto mindre skal helhedsplanen udarbejdes i en demokratisk proces, hvori alle parter skal høres. Pascale R beskriver denne proces som fantasien om samfundet, som den falske konsultation og det falske demokrati, og fortsætter:

”Når man kender de betingelser hvorunder planen er blevet til. Det er fuldstændigt vanvittigt! Altså; i et dokument skulle man retfærdiggøre, at man havde konsulteret alle og enhver, at man havde mødt alle og enhver, at alle og enhver havde udtrykt sig, og at det var lykkedes at udforme et

²⁴ *Ibid*: 229 – min oversættelse.

projekt - i løbet af seks måneder, det er virkelig fantastisk -, et helhedsorienteret projekt. Altså godt, man udarbejder noget, af hvad ... af stykker og stumper, der ser ud til at holde. Og det præsenterer man.”²⁵

Denne plan skal dernæst tilbage til mange parter, der skal indgå i projektet, og ikke mindst de forskellige dele af den offentlige administration, som derefter samles til et møde om projektet. Inden dette møde har Pascale R undersøgt om deltagerne kan forventes at have læst endsige sat sig ind i projektet, og hun bereder sig på at deltagerne ganske enkelt ikke havde haft tid til at læse projektet.

”Under mødet ser jeg, hvorledes man kan reagere i en forsamling og hvorledes ens opførsel kan ændres ... En af deltagerne har fået besked på at give sin mening til kende om noget, som vedkommende ikke kender til. Han holder sig derfor til det skriftlige grundlag, som han hurtigt konsulterer: ”den kulturelle indsats, det er side. Godt. Hun har skrevet dét. Godt. Det er nødvendigt, at jeg giver indtryk af at være nogen, jeg vil sige til hende: at det er ikke tilstrækkeligt”. En med et andet temperament vil sige, ”nej, på det punkt, har De virkelig intet forstået”. Enhver forbliver i sin sektor. Og det man især hører, det er: ”det svarer ikke til de retningslinier, som vi har modtaget, vi kan ikke finansiere tiltag i den retning. Det, som De præsenterer os for, falder uden for vores område”. Jeg var virkelig fysisk chokeret.”²⁶

Pascale R's to forskellige ansættelser bliver her en illustration af det tidligere omtalte problem 'kassetænkning', og en illustration af, at det ikke kun drejer sig om rene økonomiske forhold, men især om magtforhold. Og disse magtforhold spiller naturligvis en afgørende rolle for borgerinddragelsens betingelser og muligheder. Som leder af kvarterprojektet er opgaven at mediere mellem forskellige aktører, og jobbet beføjelser følger denne opgave. Hun er overladt til sine egne kræfter, til sine evner til at overbevise og overtale andre, det vil sige til ”rene symbolske ressourcer”. I modsætning

²⁵ *Ibid*: 243 – min oversættelse.

²⁶ *Ibid*: 243-244 – min oversættelse.

til sin tidligere ansættelse har hun ikke nogen reel magt over blot en enkelt blandt de faktorer, der ligger til grund for de problemer, hun er ansat til at løse.

Som leder af kvarterprojektet vælger Pascale R derfor, i modsætning til, men også på grund af sin tidligere erfaring, ikke selv direkte at opsøge kvarterets beboere.

”Hvis jeg tager initiativ til at møde personer, vil jeg indgive dem et håb. En eller anden spørger dem i det mindste ... man vil forvente at denne person kan ændre ens liv en lille smule, og det er jeg ikke i stand til alene som leder af kvarterprojektet, det kan skolelæreren måske, det kan lederen af socialcentret måske, hvis de ændrer deres ..., jeg kan kun ændre holdningen hos kommunen og de andre, der intervenserer i kvarteret /.../ min rolle er at ændre forholdene mellem personer, at skaffe finansiering, og derefter trækker jeg mig tilbage, det er ikke længere min opgave. /.../ Jeg kan have forstået det hele, skrevet det ned, og givet min viden videre, men hvis de [de forskellige aktører] har besluttet intet at gøre, det vil sige hvis de vender det blinde øje til, har jeg ingen at henvende mig til.”²⁷

I stedet for et direkte personligt opsøgende arbejde i forhold til beboerne, forsøger Pascale R på andre mere indirekte måder at mobilisere og inddrage beboerne. Hun sørger for at de primære aktører får faste lokaler og fast træffetid i kvarteret, og det lykkes hende f.eks. at overbevise borgmesteren om, at når beboerne ikke kommer til ham, må han komme til beboerne. Hun søger for, at der bliver udsendt personlige invitationer til kvarterets beboere underskrevet af borgmesteren, men resultatet bliver en ren fiasko, under ti personer møder op for at tale med borgmesteren. Efter et års primært forgæves anstrengelser må hun konstatere, at beboerne ikke manifesterer sig, at de har mistet troen og tilliden til sig selv, til de offentlige myndigheder, til at situationen kan ændres. ”Man er endt i en fatalisme” og i en form for stilhed, der meget vel kan være ”stilheden før eksplosionen”. For Pascale R er situationen således ganske alvorlig. Det er nødvendigt at gengive beboerne tilliden til sig selv og de andre, og det involverer netop et individuelt niveau.

²⁷ *Ibid:* 237 – min oversættelse. Et fransk socialcenter har fokus på det sociale liv i et givet område/kvarter, og der er altså ikke tale om et socialcenter i dansk forstand.

”Det der tæller, det er at genopbygge den selvtillid, som man kan miste i alle sociale miljøer /.../ Det er nødvendigt at finde en personlig løsning for enhver. Fordi, tror jeg, det der er sket i hovederne på folk, det er ... at man er nået til enden ... man er ved enden af ... af ingenting. Det er nødvendigt at finde en åbning.”²⁸

Pascale R's to meget forskellige erfaringer er instruktive i forhold til beboerinddragelsen. Fra de to erfaringer fremstår en række forudsætninger meget tydeligt. For det første skal inddragelsen hvile på et element af reel indflydelse, og det vil sige en overdragelse af indflydelse til beboerne, og dermed en tilsvarende afgivelse af indflydelse fra andre instanser. For det andet forudsætter inddragelsen at beboerne faktisk har den fornødne tid til deltage. Pascale R bemærker, at forældrene i børnefamilier ofte er fuldt optaget af arbejdet, børnene, de daglige gøremål etc., og at de derfor ganske enkelt kun undtagelsesvis har tid til at deltage. Tilsvarende består den største gruppe af deltagende beboere af forskellige former for pensionister og arbejdsløse, for hvem deltagelsen både blev en måde til at knytte nye sociale kontakter og en måde at opnå anerkendelse på. Deltagelsen har således også en vigtig karakter af et nyt element i måden at leve på.

Den tredje forudsætning handler om nødvendigheden af at beboerne er i besiddelse af, hvad man kan kalde, den minimale politisk-kulturelle kapital for blot det at udtrykke sig! Pascale R generaliserer eksplicit sine erfaringer på dette punkt til generelt at gælde for de store sociale bebyggelser i Frankrig, der blandet andet er kendetegnet ved to forskellige beboergrupper. Den ene gruppe har boet i kvarteret tilbage fra før den økonomiske krise og fra før reformen af boligstøtten i 1977, hvor den anden gruppe af beboere er flyttet ind efter den økonomiske krises begyndelse midt i halvfjerdserne, og netop fordi de ikke havde noget valg.

²⁸

Ibid: 237 – min oversættelse.

”De er ikke flyttet til kvarteret fordi de havde fundet et arbejde, men fordi de ikke kunne finde en anden bolig.”²⁹

Denne gruppe er præget af resignation og af en tilbagetrækning fra et offentligt rum, der i denne henseende producerer den sociale eksklusion, hvis konsekvenser Pascale R beskrev i det forrige citat.

Til gengæld forholder det sig helt anderledes med den gruppe af beboere, der har boet i kvarteret fra før den økonomiske krise, og som for en stor dels vedkommende er pensionister på tidspunktet for interviewet (begyndelsen af halvfemserne):

”De der beklager sig, de som manifesterer sig, det er pensionisterne, det er folk som har været vant til at forsvare sig, til at sige hvad de havde at sige, til at tale fordi de havde rettigheder, og de fortsætter således med at udtrykke sig.”³⁰

For det fjerde er opbygningen af et tillidsforhold mellem beboerne og de professionelle endnu en afgørende forudsætning for beboerinddragelsen, og som allerede nævnt tager det tid, og desuden afhænger det af de faktiske professionelle, som i praksis skal realisere inddragelsen. I sin første vellykkede erfaring karakteriserer Pascale R sine medprofessionelle på følgende måde:

”Det var socialarbejdere, der var mere opmærksomme på disse problemer end den gennemsnitlige bureaukrat og tilstrækkeligt udenfor den bureaukratiske logik.”³¹

Pascale R's anden erfaring er som beskrevet ovenfor den stik modsatte, hvor det nu institutionaliserede tværsektorielle samarbejde ikke overlever mødet med den etablerede forvaltnings inerti.

²⁹ *Ibid:* 239 – min oversættelse.

³⁰ *Ibid:* 239 – min oversættelse. Det er således en væsentlig politisk kultur, der risikerer at forsvinde med denne gruppe.

³¹ *Ibid:* 236 – min oversættelse

"Fra et arbejde, der var et innovativt arbejde, og et arbejde på grundlag af en overbevisning, og desuden et arbejde med relationer mellem personer, når man til et institutionaliseret arbejde: og så ! ... Det er en katastrofe."³²

Pascale R's historie handler således også om sammenstødet mellem to forskellige logikker. På den ene side et socialt arbejde, der med Bourdieus ord forudsætter en hvis "profetisk aktivisme" eller "inspireret velvillighed", og på den anden side et bureaukrati, hvis logik er styret af sektoriseringen og et forsigtighedsprincip, "det er ikke forudset", "det hører ikke til her", etc.

I sin anden ansættelse som kvarterprojektleder løber Pascale R frontalt ind i to store vanskeligheder, som ethvert socialt arbejde møder. Dels den individuelle resignation, der præger mange af kvarterets demobiliserede og demoraliserede beboere, og dels den opsplittede forvaltnings inert, der her fremstår som en direkte forhindring for en effektiv og helhedsorienteret indsats. Men samtidig er det, ifølge Bourdieu, de indre modsætninger, som følger af de bureaukratiske opdelinger, der åbner et mulighedsrum for medarbejdere som Pascale R, der i kraft af deres initiativ og nytænkning og ved at bryde med bureaukratiets rutiner og spilleregler faktisk beskytter bureaukratiet mod bureaukratiet selv. I det efterfølgende afsnit om dommeren Denis J hedder det:

"Han er således (som også lederen af kvarterprojektet [Pascale R]) blevet ledt frem til to paradoksale konstateringer: for det første, at det er personer, der, i kraft af deres fornyelser eller selv deres overskridelser, løsriver bureaukratiet fra dets inert, eller dets lammelse; for det andet, at hengivenhed til institutionen, anstrengelsen for at realisere de positive muligheder, som den indeholder, og for reelt at løse de opgaver, som den stiller sig, er meget langt fra at blive belønnet af institutionen."³³

Pascale R's succes i sin første ansættelse førte ikke til at hun blev belønnet, men tværtimod til at hun blev afskediget, hvilket Bourdieu med flere andre eksempler bruger til at illustrere, hvad han kalder, den modsætning, der ligger til grund for om ikke

³² *Ibid:* 231 – min oversættelse

³³ *Ibid:* 246 – min oversættelse.

velfærdsstaten så mange af dens institutioner. At Pascale R i høj grad faktisk opfylder det, hun er blevet ansat til, viser at institutionen taler med to tunger eller at institutionen er i "dårlig tro" (løgnen om sig selv til sig selv, og modsat det danske udtryk "at være i god tro") i sin officielle diskurs:

"Man kan tale om institutionens dårlige tro, for at betegne stats institutioners konstante tilskyndelse til ved en slags dobbelt spil eller kollektivt påtaget dobbelt bevidsthed at afvise eller forkaste tiltag eller indsatser, der er i overensstemmelse med statens officielle opgave."³⁴

Det forhold at Pascale R blev afskediget i sin første ansættelse, fører os tilbage til spørgsmålet om forholdet mellem valoriseringen og synligheden af bypolitiske erfaringer, som projektlederne fra netværket 'Inter-Réseau DSU' fremhævede (se s. 250 - 251). Pascale R's afskedigelse er et eksempel på det ikke-valoriserede, og ikke mindst på at det ikke-valoriserede indebærer at succesfulde erfaringer forbliver usynlige, hvis de ikke, som i dette tilfælde, finder et andet sted at blive valoriseret.

³⁴ *Ibid*: 247 – min oversættelse.

Bypolitik og socialpolitik

Frem for at være en ny politik er bypolitikkenes udtalte ambition at samle eksisterende politikker under en generel velfærdspolitik. Det er derfor centralt, hvordan den traditionelle socialpolitik indgår og eventuelt omformes i de bypolitiske projekter, og håndteringen af generelle problemstillinger afhænger som nævnt af den lokale kontekst.

Jeg har valgt *Femkanten*, det første kvarterløftprojekt i Københavns Nordvest-kvarter, som eksempel, fordi det rummer en konflikt mellem den boligsociale indsats og kvarterløftprojektet. Denne konflikt blev desuden personificeret i to centrale aktører, lederen af det boligsociale arbejde Svend Åge Linderström og lederen af kvarterløftprojektet Jan Lindboe.³⁵

Det boligsociale projekt som kritik af det traditionelle sociale arbejde

Kvarterløftprojektet i Nordvest er en fortsættelse af modelområdeprojektet i samme bydel fra 1995 til 1997, og med til forhistorien hører at Københavns kommune allerede var i færd med at planlægge et kvarterløftprojekt i området, inden kvarterløftideen blev indarbejdet i programmet for regeringens byudvalg. Nordvestkvarteret var så at sige fødselshjælper-området for kvarterløftideen i Danmark.³⁶ Svend Åge Linderström var tovholder og den lokale leder af modelområdeprojektet i Nord Vest kvarteret, og han spillede således en vigtig rolle omkring kommunens kvarterløftplaner for området.³⁷

Den boligsociale indsats i Nord Vest kvarteret blev udformet på baggrund af en kritik af det traditionelle sociale arbejde. Kritikken består af tre elementer. Det første

³⁵ Jeg var blevet opmærksom på konflikten under mine besøg (97-99) ved den boligsociale indsats og det nye kvartercenter, og i forbindelse med forberedelsen af et temanummer af *Social Politik* om netop socialpolitik og bypolitik (nr. 5, 2000) lykkedes det at få tilsagn om en artikel fra både Svend Åge Linderström og Jan Lindboe. Arbejdspres og følgende tidsmangel førte desværre senere til at Jan Lindboe måtte opgive sin artikel, men inden det kom dertil, havde Jan Lindboe og jeg pr. telefon talt om og diskuteret artiklens form og indhold. Disse samtaler udgør baggrunden for min fremstilling af Jan Lindboes og kvarterløftets position i dette afsnit. Tilsvarende samtaler med og ikke mindst Svend Åge Linderströms artikel til det pågældende nummer af *Social Politik* udgør baggrunden for min fremstilling af Linderströms og den boligsociale indsats position.

³⁶ Byudvalget: *Status for Byudvalget*, 1995, s. 50-51 & 59-60.

³⁷ Linderström deltog blandt andet i besøg ved områdebaserede projekter i Skotland. De skotske community projekter blev siden en af de vigtige inspirationskilder for de danske kvarterløftprojekter.

element vedrører socialcenter tanken, og er en kritik af, at det sociale arbejde og socialrådgiverne fysisk er placeret i store centre isoleret fra den sociale virkelighed, som deres arbejde sigter på. Desuden bidrager den fysiske placering til at afstanden mellem systemet og borgerne bliver endnu større, og ikke mindst efter at socialcentre blev udstyret med vagtpersonale og lidet indbydende procedurer for at komme ind i centrene. Socialcentret er ikke et sted, der opfordrer til besøg, det virker snarere som om, det handler om at holde borgerne på afstand. Det andet element er en kritik af den individualisering af sociale problemer, som det sociale arbejdes organisering i socialcentre bidrager til. I kraft af organiseringen forholder socialrådgiverne sig til enkelte klienter og deres individuelle problemer. Den kollektive dimension af sociale problemer tenderer således mod at forsvinde eller mod at blive reduceret til grupper af individer med samme type af netop individuelle problemer. Det tredje element i kritikken handler om den lønarbejder mentalitet som både den fysiske placering og arbejdets organisering bidrager til at fremme blandt socialrådgivere og andre socialarbejdere. Ifølge Linderström betragter en alt for stor del af hans faggruppe deres arbejde som et rent lønarbejde, hvor man møder på kontoret fra otte til seksten og honorerer et produktionskrav, der består i at behandle et givet antal enkeltsager inden for et givent tidsrum.

I forlængelse af denne kritik er det boligsociale arbejde tilrettelagt på en anden måde. Kontorer og lokaler blev flyttet fra socialcentret og i stedet placeret i den socialt mest belastede del af Nord Vest kvarteret.³⁸ Lokalerne befandt sig i stueetagen i tidligere butikslokaler med store vinduer ud mod gaden. I modsætning til socialcentre kunne man således ude fra gaden både se lokalerne, hvem der er til stede, og delvis hvad der foregår. Ligeledes i modsætning til socialcentret har ideen været at skabe et sted, der umiddelbart opfordrede forbipasserende til at kigge indenfor. Hensigten var at mindske afstanden mellem systemet og borgerne, og allerede ved den fysiske organisering at indbyde borgerne til en dialog om det boligsociale arbejde, og dermed også at placere dette arbejde som en integreret del af kvarterets sociale liv. Dermed var der tale om veritabel opprioritering af den kollektive dimension i det boligsociale arbejde. Det sociale arbejde handlede stadigvæk om enkeltmennesker, men det handlede også om

³⁸ Lokalerne lå i gaden Degnestavnen - deraf navnet Degneren som en fællesbetegnelse for lokalerne og det boligsociale projekt.

kvarterets sociale liv og dets betingelser. Desuden kræver det et særligt engagement at påtage sig ansvaret for en sådan indsats, at lønarbejdet er andet og mere end blot et lønarbejde.³⁹

Kvarterløft som kritik af det boligsociale arbejde

I 1997 sættes de tre første kvarterløftprojekter i gang i Københavns kommune. Den nytiltrådte leder af projektet i Nordvestkvarteret Jan Lindboe kommer fra en ansættelse i forbindelse med byfornyelsen på Vesterbro, og repræsenterer dermed i forhold til Linderström en anden faglighed.

I kraft af helhedsorienteringen og de tværsektorielle ambitioner burde kvarterløftprojektet enten integrere eller i det mindste arbejde tæt sammen med den boligsociale indsats, men virkeligheden bliver en anden, hvor de to projekter kører sideløbende med et vist samarbejde/konsultation, hvor deres forskellige tiltag krydser hinanden.

For Jan Lindboe er den boligsociale indsats, på trods af dens kritik af og forsøg på fornyelse af det traditionelle sociale arbejde, alligevel stadigvæk udtryk for en helt traditionel måde at tænke det sociale arbejde på. Ifølge denne kritik tænker også den boligsociale indsats i målgruppekategorier. Den definerer forskellige grupper af mennesker med det ene eller det andet fysiske, psykiske eller sociale handicap og udvikler specifikke indsatser og tilbud til de forskellige grupper af mennesker og

³⁹ Jf. Bourdieus bemærkning om modsætningen mellem bureaukratiet og det sociale arbejdes logik i det foregående afsnit "En umulig mission".

I en situation hvor det traditionelle sociale arbejde siden sidst i 70'erne befinder sig i krise på grund af den generelle sociale krise, fremstår bypolitikens nye tilgange, ifølge Philippe Estèbe, for mange socialarbejdere som ny chance for det kriseramte sociale arbejde. "I den politiske blindgyde, der karakteriserer perioden 1983-1988, fremstår den sociale og urbane udviklingsteknologi for mange socialarbejdere som en redningskrans." Men bypolitikken blev samtidig en del af en udvikling, der nedbrød det sociale arbejde i den tidligere forstand. For socialarbejderne indebar bypolitikken både et tab af det sociale arbejdes klassiske teknikker, et tab af autonomi og en reel faglig devalorisering. Det sociale arbejde blev splittet op mellem mange forskellige instanser, og det store flertal ("la quasi-totalité") af de gamle socialarbejderstillinger blev reduceret til en ren bureaukratisk sagsbehandler funktion, der efter på forhånd givne formelle kriterier administrerer udbetalingen af på forhånd fastlagte beløb, og hvor det sociale arbejde, med Philippe Estèbes ord, er reduceret til forvaltningen af *retten til fattigdom*. Jf.: Philippe Estèbe: 'Les Métiers de la ville' i *Esprit* nr. 3-4, 1998.

Hos Alain Bertho finder man en anden tankevækkende iagttagelse. Med opløsningen af den traditionelle arbejderklasse og dens kultur forsvinder også figuren af den klassiske aktivist. Bypolitikken forsøger at erstatte den gamle figur med en ny, der skal forene aktivisten og den professionelle. På fransk kan Bertho lave et ordspil mellem: Les militants professionnels eller les professionnels militants (professionelle militante eller militante professionelle). Alain Bertho: *Banlieue, banlieue, banlieue*, La Dispute 1997, s. 47.

problemer. Problemet i denne traditionelle tankegang er ifølge Lindboe, at den klientiserer de mennesker den forsøger at hjælpe. Den definerer mennesker som funktion af problemer, og som personer der har brug for hjælp, og den er hermed med til at fastholde disse mennesker i en passiv klientsituation, hvor dens mål burde være at overflødiggøre sig selv.

Overfor den boligsociale indsats i Nordvestkvarteret står fra 1997 kvarterløftindsatsen med en helt anden opfattelse af det sociale arbejde. Den grundlæggende ide i kvarterløfttanken er at fokusere på ressourcer frem for problemer. Kvarterløftprojekterne tager ganske vist udgangspunkt i sociale problemer, men selve muligheden for at få statslige midler til et kvarterløftprojekt er, at fokus allerede i forberedelsesfasen er skiftet fra problemer til ressourcer. Også i Nordvestkvarteret fokuserer kvarterløftprojektet på ressourcer og bliver derved en mere eller mindre eksplicit kritik af det traditionelle sociale arbejdes fokusering på problemer. Kvarterløftprojektet handler desuden om kvarteret som helhed, og som sådan er det ikke kun, men derimod også et socialpolitisk projekt.

Ved at fokusere på ressourcer i modsætning til problemer vil den traditionelle socialpolitikks målgrupper gå i opløsning, fordi et fællesskab om problemer ikke er ensbetydende med et fællesskab om ressourcer og interesser. Kvarterløftprojektet definerer således ikke først et eller flere bestemte problemer, som herefter bliver udgangspunkt for at definere en gruppe af mennesker, og dernæst for at udarbejde en række tilbud til og foranstaltninger for denne gruppe. I stedet tager kvarterløftprojektet udgangspunkt i kvarteret og definerer en række tilbud, der henvender sig til alle kvarterets beboere, og hvor alle beboere formodes at være i besiddelse af de fornødne ressourcer til at kunne udnytte tilbudene. Kvarterløft ser altså i højere grad muligheder end problemer, og tilbyder derved en aktiverende frem for en passiverende hjælp. De socialt dårligst stillede formodes således også at være i besiddelse af disse ressourcer, og de bliver dermed også i deres egne øjne defineret i kraft af andet end deres sociale problemer. Desuden åbner deltagelsen i kvarterløfttilbudet /-ene for at de faktisk får valoriseret disse ressourcer, og deltagelsen bliver dermed også en form for positiv identitets opbygning. Deltagelsen er ydermere i sig selv en social aktivitet og er dermed en essentiel del i bypolitikens ambitioner om at styrke eksisterende og bidrage til at skabe nye sociale netværk i områderne. Gennem deltagelsen får også de socialt dårligst

stillede også udvidet deres sociale kapital, og nyder dermed også godt af den sociale kapitals goder, hvad enten det for eksempel handler om helbred eller muligheder for adgang til arbejdsmarkedet eller blot andre aktiviteter udenfor eller i forbindelse med kvarterløftprojektet. Som social politik er kvarterløftprojektet i Nord Vest kvarteret i egentlig forstand et 'hjælp til selvhjælp' projekt. Men projektet er naturligvis mere end individuelle selvhjælps tiltag. Måden, man hjælper sig selv på, er netop ved at hjælpe kvarteret, og det vil sige sig selv og de andre. Ved at bidrage til kvarterløftprojektets succes og derved til opnå et generelt løft for kvarteret, og ikke alene men i denne henseende især ved at udbygge de sociale netværk, opnås en generel forbedring også i livssituationen for de socialt dårligst stillede. Deres egne muligheder for at ændre deres situation bliver tilsvarende forbedret, og andre gives bedre muligheder for at hjælpe disse mennesker.

Borgernes inddragelse i kvarterløftprojekterne er kendetegnet ved allerede at finde sted inden projekterne er udformet. Deltagelsen handler altså ikke blot om at tage imod et eller flere allerede fastlagte tilbud. Deltagelsen handler i første omgang om at være med til at definere projektets indhold, og dermed også de forskellige tilbud og tiltag til kvarterets borgere. Som ved alle de danske kvarterløftprojekter er invitationen til at deltage i projektet en form for åben invitation, der henvender sig til alle kvarterets beboere. Invitationen annonceres på forskellige måder, gennem de lokale medier, de lokale institutioner og gennem skriftlige invitationer omdelt til kvarterets husstande, men det vigtige i denne forbindelse er at invitationen ikke er målrettet mod kvarterets forskellige beboergrupper.

Resultatet giver næsten sig selv, nemlig at det især er de beboere, der allerede er aktive i kvarteret, for eksempel i de almene boligforeninger, der tager i mod invitationen til at deltage i kvarterløftprojektet. Problemet er naturligvis ikke, at de allerede aktive også deltager i kvarterløftprojektet, men derimod at visse grupper af borgere ikke bliver repræsenteret i projektet. De socialt dårligst stillede, indvandrere og de unge hører til de grupper, der typisk ikke inddrages i kvarterløftprojekterne.

Den boligsociale kritik af kvarterløft

Svend Åge Linderström kritik af kvarterløftprojektet i Nord Vest kvarteret er ikke mindst rettet mod borgerinddragelsen, der i Linderström perspektiv er karakteriseret af den manglende deltagelse og repræsentation af de socialt dårligst stillede borgere i området. Indvandrere og unge er to andre grupper, som det stort set heller ikke er lykkedes at inddrage i projektet. Borgerinddragelsen kommer derved, og i kraft af de allerede aktive beboeres position blandt de deltagende borgere, til at forstærke de magtstrukturer, der allerede findes i kvarteret. Projektet tenderer mod at blive de allerede aktive borgeres og de professionelles projekt, og det vil sige at det bliver deres normer og værdier, der kommer til at præge projektet og dermed også kvarteret. Herved risikerer kvarterløftprojektet at få helt andre konsekvenser end de tilsigtede, og i værste fald risikerer projektet at forstærke den sociale eksklusion, som projektet intentionelt skulle bekæmpe:

"Imidlertid får kvarterløftet en utilsigtet virkning, da skellet mellem stærk og svag forøges. Lidt populistisk søger de mere velfungerende tilbuddene i kvartercentret, mens de svagere grupper forsat kæmper en brav kamp for at opfylde de mest basale behov. I et lokalsamfund som Bispebjerg med mange udstødte er segregeringen tydelig.

Når kvartercentret tilbyder den mere velstillede del af Bispebjergs borgere en række gode og absolut velfortjente tilbud, accelererer segregeringsprocessen og tredjedelssamfundet bliver endnu mere tydelig. Flere brugere af Klubben [boligsocialt værested] føler sig endnu mere set ned på og mere udstødt nu, hvor andelen af erhvervsaktive på Bispebjerg er steget, dels som følge af konjunkturerne, dels som følge af tilflytning til nystiftede andelsboliger og byfornyede udlejningsejendomme."⁴⁰

En alternativ og ideel mulighed ville være at de borgere, der deltager i kvarterløftprojekter sammen med de professionelle faktisk varetog de mange forskellige

⁴⁰ Svend Åge Linderström: 'Byudvalgsindsatsen på Bispebjerg – visioner og dilemmaer' i *Social politik* nr. 5, 2000, s. 22.

interesser i kvarteret og herunder også de socialt dårligst stillede interessers. Det er dog paradoksalt nok en af de allerførste erfaringer fra byudvalgsprojekterne, og inden kvarterløftprojekter blev sat i værk, at de socialt dårligst stillede ofte ikke får gavn af projekterne.⁴¹

De socialt dårligst stillede udgør fra begyndelsen en af grænserne for byudvalgsprojekterne. Kvarterløftprojektet i Nord Vest kvarteret bekræfter, at der er nogle meget klare grænser for den opgaveoverførsel fra det offentlige til det civile samfund, som var et fremtrædende politisk tema i 80'erne og 90'erne. Det betyder ikke, at der er tale om absolutte grænser, og byudvalgsprojekterne og herunder kvarterløftprojekterne har også i denne henseende status af eksperimenter. En konsekvens af vanskelighederne kunne være at de socialt dårligst stillede så at sige blev trukket ud af kvarterløftambitionerne. En sådan konsekvens ville imidlertid være ødelæggende for bypolitikken som en områdebaseret, helhedsorienteret og tværsektoriel indsats. Betingelsen for at opretholde disse ambitioner er altså at finde andre og nye måder for at inddrage 'ikke eller kun svagt repræsenterede grupper' og herunder 'de socialt dårligst stillede' i kvarterløftprojektet.

Det iøjnefaldende i Nord Vest kvarterets tilfælde består i det begrænsede samarbejde eller med Linderström ord det manglende partnerskab mellem kvarterløftprojektet og den boligsociale indsats. Af Linderström kritik af kvarterløftprojektet fremgår det med al ønskelig tydelighed, at Linderström er meget uenig i måden, hvorpå kvarterløftprojektet foregår. Der er således en ganske stor politisk uenighed mellem de to projektledere Linderström og Lindboe, og denne uenighed er en del af forklaringen på det manglende samarbejde mellem projekterne, og på Linderströms oplevelse af at være sat uden for indflydelse. De to projektledere er imidlertid selv ansatte i den kommunale forvaltning, hvor Linderström hører under familie og arbejdsmarkeds forvaltningen, og hvor Lindboe via kommunens centrale kvarterløftsekretariat hører under overborgmesterens kontor. Den politiske uenighed mellem de to projektledere peger således videre op i det kommunale hierarki, der

⁴¹ Lars Uggerhøj: *Lokal organisering af social integration – en undersøgelse af boligsocial indsats*, Center for Forskning i Socialt Arbejde 1996, s. 35. Tabitha Wright Nielsen og Lars Uggerhøj: *Samarbejde og strategier – en undersøgelse af boligsocial indsats*, Center for Forskning i Socialt Arbejde 1998, s. 53-54.

imidlertid har valgt ikke at gribe ind i forholdet mellem den boligsociale indsats og kvarterløftprojektet.

Da det handler om mennesker, er det desuden muligt at de vanskeligheder, der følger af en politisk uenighed forværres af en personlig modsætning mellem de to ledere. Kvarterløftprojektet har produceret en række videoer, der belyser projektet, og i den første video *En Kvarterplan bliver til* optræder Linderström, men i en meget kort sekvens, der ikke gør opmærksom på, at det her er lederen af den boligsociale indsats, der udtaler sig.⁴² I den pågældende sekvens fremstilles Linderström i bedste fald som en blandt flere beboere (om end hverken Linderström eller Lindboe selv bor i Nordvestkvarteret). Videoen bliver dermed udtryk for en ikke-anerkendelse af Linderström, den boligsociale indsats, og, ihukommende videoens titel, af Linderström indsats for at få et kvarterløftprojekt til bydelen og dermed til hele Danmark. Uagtet hvad der måtte være sandheden om det personlige forhold mellem de to projektledere, så spiller det personlige og subjektive element en central rolle ikke mindst i projekter, der som kvarterløft arbejder med flade strukturer og konsensusstyring, og som er helt afhængige af mange forskellige personers sociale kvalifikationer og evner til at samarbejde.

Elementer til "de aktives tyrannis" sociologi

Forholdet mellem bypolitik og socialpolitik accentuerer spørgsmålet om borgerinddragelsen. Hvilke forhold og faktorer bestemmer i et givet kvarter, hvem der deltager, og hvem der ikke deltager. Spørgsmålet om deltagelse bliver således også til en sociologisk konkret civilsamfunds problematik.

Annonceringen af et kvarterløftprojekt opretter samtidig et nyt felt, hvor kvarteret er den centrale indsats. Engagementet i feltet er i første omgang afhængigt af grupper og enkeltpersoners interesse i at involvere sig i projektet.⁴³ I anden omgang er deltagelsen betinget af at få adgang til de relevante fora, og selv om der i princippet er adgang for enhver af kvarterets beboere, er adgangen i praksis afhængig af positionen i feltet og af

⁴² Li Vilstrup: *En Kvarterplan bliver til*, Bygge- og Boligstyrelsen 1997.

⁴³ Interesse er ikke alene et individuelt-psykologisk fænomen, men også et genuint sociologisk fænomen.

størrelsen og sammensætningen af grupper og enkeltpersoners kapital, i forhold til hvad den konkrete deltagelse kræver.⁴⁴ Den fortsatte deltagelse bliver derefter afhængig af, hvorledes ressourcerne forvaltes, og hvorledes spillet eller kampen i feltet forløber. En ikke ukendt mulighed er, at beboere efter en tid giver op og trækker sig fra projektet.

Spørgsmålene om, hvem der deltager, hvem der ikke deltager, og hvorfor det forholder sig således, er altså afhængige af det givne felt og de potentielle deltagere, og det vil kræve en række casestudier at besvare disse spørgsmål. Til gengæld peger de tre store grupper af umiddelbare ikke-deltagere i kvarterløftprojekterne på, at der udover det kontekstafhængige også findes generelle forhold, som en del forklaringen på den manglende deltagelse. Nedenfor anføres fire generelle forhold, der, uden at foregive at være en udtømmende liste, spiller en vigtig rolle for, hvem der deltager i kvarterløftprojekterne.

Udgangspunktet er at beboerne skal have en interesse i at deltage i projektet. De skal desuden have en opfattelse af, at der kan komme noget ud af at gå ind i projektet, og at deres deltagelse således har en faktisk betydning. Denne betydning kan være ren individuel, som at møde og lære nye mennesker at kende, men denne rent individuelle begrundelse er allerede mere end individuel, og oversat til kvarterløftsprog bliver betydningen opbygning af nye sociale netværk i området. Alligevel er det naturligvis vigtigt for projektet, at andre deltager fordi de (også) har ideer til, hvad kvarterløftet kan og bør ændre ved og i kvarteret. Den grad af politisk og/eller lokalsamfunds engagement, der karakteriser kvarteret, bliver dermed en central faktor i borgerinddragelsen. Et kvarter, der er præget af en opgivende og demobiliserende holdning, rejser naturligvis andre og større krav til arbejdet for at sikre en reel borgerinddragelse, end et kvarter præget af den modsatte holdning (jf. *En umulig mission* s. 264-272). Hvad der gælder for kvarteret, gælder også for grupper og enkelt personer. Betingelsen for at mobilisere beboerne til at gå ind i projekter som kvarterløft er, at beboerne overhovedet tror på og har tillid til, at det nytter noget. For de tre grupper af unge, indvandrere og socialt dårligt stillede er dette forhold på forskellig vis et af elementerne i en forklaring af de tre gruppers lave eller manglende deltagelse.

⁴⁴ Værdien af de forskellige kapitalformer er relativ i forhold til den konkrete situation.

Tid er en anden afgørende kapital eller ressource for beboernes muligheder for at deltage i også kvarterløftprojekter. Afhængigt af typisk arbejds- og familiesituation har personer mere eller mindre fri tid at disponere over og dermed deltage med. Familier med små og mindre børn, og hvor begge forældre har arbejde, udgør en gruppe, der har vanskeligt ved helt banalt at finde disponibel tid, som kan anvendes til at deltage i projektet. Tilsvarende hører personer i den modsatte situation, uden fuldtidsarbejde og uden små og mindre børn eller andre tidskrævende familiære forpligtigelser, til den gruppe, der tidsmæssigt har de bedste betingelser for at deltage i projektet. Men det er måske for åbenlyst, at tid er en forudsætning for at deltage. Betingelsen tenderer mod at blive en selvindlysende sandhed, der ikke overvejes - jeg er i det mindste ikke stødt på sådanne overvejelser. De manglende overvejelser er ikke alene et problem i forhold til grupper med få tids ressourcer, og deres muligheder for at blive en del af borgerinddragelsen. Tid er om nogen en begrænset ressource, og derfor er forholdet mellem tid og deltagelse et centralt spørgsmål for borgerinddragelsen generelt.

Deltagelse forudsætter et samspil med andre personer, og det afhænger dermed af relationen til disse andre personer. Deltagelse bliver dermed afhængig af deltagernes gensidige anerkendelse af og respekt for hinanden. Det at ville begive sig ud i en deltagelse i et kvarterløftprojekt implicerer også en forventning om anerkendelse og respekt fra de øvrige deltagere. Grupper og personers symbolske kapital er sammen med den symbolske voldsudøvelse afgørende elementer i adgangsbetingelserne til og for deltagelsesmulighederne i kvarterløftfeltet. En persons eller gruppes deltagelse er betinget af en forventning om og en bekræftelse af, at de øvrige anerkender at vedkommende kan yde et positivt bidrag, og at de er interesserede i at lytte til og indgå i en dialog med vedkommende person eller gruppe. Hvis denne forventning ikke er tilstede hos en given person eller gruppe, eller hvis den i den konkrete deltagelse viser sig at være fejlagtig, vil deltagelsen enten fravælges inden den er begyndt, eller den vil meget hurtigt blive fravalgt. For de socialt dårligt stillede, for indvandrere og delvis for de unge er den symbolske dimension endnu et vigtigt aspekt bag den manglende deltagelse i projekterne.

Kvarterløftprojekterne involverer mange forskellige aktører. Borgernes deltagelse i projektet finder sted i et samarbejde med disse øvrige aktører, og først og fremmest den offentlige forvaltning og boligselskaber. At deltage i udarbejdelsen og realiseringen

af kvarterløftprojektet forudsætter både en generel viden og en mere specifik viden i forhold til de enkelte delprojekter, og en viden og kunnen i forhold til at indgå i et samarbejde mellem forskellige aktører. Det forudsætter den minimale viden og kunnen, der er nødvendig for, at man ikke blot bliver en passiv tilskuer, men i stedet en ligeværdig partner. Den nødvendige viden og kunnen begynder med noget så enkelt som evnen til at kunne læse officielle dokumenter, til at kunne formulere sig og til at kunne begå sig i projektets mødekultur. Det forudsætter videre en viden om og en forståelse for de betingelser som de forskellige samarbejdspartnere er underlagt. For at kunne indgå som en ligeværdig partner, må deltagerne desuden være i besiddelse af en viden og en kunnen, der matcher de øvrige partners viden og kunnen. Det giver dog næsten sig selv, at de beboere, der anvender deres frie tid til at deltage i kvarterløftprojektet, ofte vil være den underlegne part blandt samarbejdets "ligeværdige" partnere.

Denne større eller mindre forskel mellem værdien af deltagerne projekt specifikke kapitalformer resulterer i en asymmetrisk relation mellem deltagerne. Denne forskel mellem deltagerne er endnu element i forklaringerne på at forskellige grupper af beboere afholder sig fra at deltage i projektet. Hvis man på forhånd ved, at de øvrige partnere i projektet besidder en viden og en kunnen, der betyder, at de mere eller mindre altid kan diskvalificere ens synspunkt, vokser sandsynligheden for, at man finder andre steder at investere sin energi og frie tid.

”Beboernes plads bliver betragtet som værende essentiel i denne politik, men paradokset består i, at det er socialt ekskludere beboere, som man opfordrer til at deltage. Det er nødvendigt gennem en uddannelses indsats, at udvikle evnen til at arbejde med beboerne, hvis man vil undgå effekterne af lederskab.”⁴⁵

⁴⁵ Françoise de Veyrinas i J-P Sueur: *Demain, la ville*, bind 2, s. 33 – min oversættelse.

Medborgeruniversitetet i Marseille

Bypolitikken udgangspunkt var ønsket om og nødvendigheden af en fornyelse af de offentlige politikker, og heri spiller borgerinddragelsen en afgørende rolle. Den mest betydelige fornyelse med bypolitikken består i det udvidede forsøg, fra projekter og institutioner til hele byområder, på at udvikle mindre top-down og mere bottom-up prægede former for styring, og dette forsøg står og falder med borgerinddragelsen. Uden borgerinddragelsen bliver bypolitikken fornyelse begrænset til forvaltnings interne eksperimenter og til nye former for partnerskaber med andre institutionelle aktører som boligselskaber og virksomheder.

Erfaringerne fra bypolitikken projekter viser imidlertid at borgerinddragelse ikke bare giver sig selv. Der ligger en stor udfordring i at udvikle metoder til at sikre og styrke borgerinddragelsen i kvarterprojekterne. Udfordringen handler ikke alene om bypolitikken selv, men også om dens bidrag til den generelle udvikling af den offentlige sektor. Modernisering, decentralisering og effektivisering er overskrifter, der både i Danmark og i Frankrig har præget diskussionen om den offentlige sektor, og under alle tre overskrifter spiller relationen mellem forvaltningen og borgerne en afgørende rolle. Bypolitikken områdebaserede projekter bliver dermed laboratorier og eksperimenter for udviklingen af den offentlige sektor generelt.

Det mest interessante og perspektivrige eksempel på en nytænkende og aktiv indsats for at styrke borgerinddragelsen i kvarterprojekter, som jeg er stødt på, findes i Marseille under navnet Medborgeruniversitetet. Projektet tager udgangspunkt i to af de vanskeligheder for borgerinddragelsen, som jeg nævnte i forrige afsnit: anerkendelse og kompetence opbygning (viden og kunnen). Medborgeruniversitet handler om at give og bibringe de involverede borgere den anerkendelse og den kompetence, som er en betingelse for faktisk at kunne deltage i kvarterprojekterne. Der er tale om et empowerment projekt, der arbejder med såvel rammer for som indhold i empowerment processen.

Borgerinddragelse handler om en relation mellem borgerne og det projekt, de skal inddrages i, og det vil sige om relationen mellem borgerne og projektets andre aktører. I første række drejer det sig om forholdet mellem borgerne og den offentlige forvaltning. Vanskelighederne i forbindelse med beboerinddragelsen handler dermed især om

relationen mellem borgere og den offentlige forvaltning. En relation involverer altid mindst to parter, og vanskeligheder for og i relationen peger ikke i sig selv på den ene af de to parter, men netop på relationen imellem de to. Et empowermentprojekt, der ønsker at styrke borgerinddragelsen, vedrører denne relation, og projektet kunne derfor med lige så stor ret henvende sig til den offentlige forvaltning som til borgerne. Medborgeruniversitetet udmærker sig ved at være opmærksom på denne detalje, og som empowermentprojekt handler det både om borgerne og om den offentlige forvaltning.

Initiativet

Medborgeruniversitetet i Marseille blev oprettet i 1992 som en del af den bypolitiske indsats og på initiativ af Jo Ros, der var ansat i præfekturet, hvor han arbejdede med det kriminalpræventive område, på dette tidspunkt var han dog tilknyttet de lokale kvarterprojekter, hvor hans opgave var at mediere mellem de forskellige aktører. Syv år senere i 1999 har Medborgeruniversitetet fået national status som ”good practice” eksempel.⁴⁶

Medborgeruniversitetet har ikke egne lokaler, men benytter offentlige lokaler i de enkelte kvarterer. Aktiviteterne er bygget op omkring mindre beboergrupper, hvor en gruppe på ti deltagere udgør en stor gruppe. Grupperne er samlet omkring et bestemt problem eller emne i relation til deres kvarter og mødes typisk en halv dag en gang om ugen i løbet af et modul, der varer to til tre måneder. Udover de interne møder deltager grupperne i jævnlige fællesmøder med alle medborgeruniversitetets grupper. Modulet for de enkelte grupper afsluttes med et seminar, hvor arbejdet præsenteres og diskuteres med deltagelse af lokale politikere og ledende embedsmænd fra den statslige og lokale forvaltning. Arbejdsgruppen kan eventuelt vælge at fortsætte arbejdet gennem endnu et modul og tilsvarende udskyde det afsluttende seminar. Organiseringen varetages af tre parter: J. Ros som præfekturets og dermed statens repræsentant; dernæst en

⁴⁶ CNV: *La place des habitants dans les contrats de ville*, s. 2, 'Avis du CNV', Maj 1999 (<http://www.ville.gouv.fr/infos/cnv/avis/contrats.html>). CNV (Conseil national des villes) er et selvstændigt råd, der bidrager til refleksionen over den franske bypolitik. Det er formelt placeret under Premier Ministeren og består af 25 lokalpolitikere og 15 personer med særlige kvalifikationer udnævnt for tre år.

Philippe Merlant: 'Marseille forme ses habitants à la citoyenneté', i *Place Publique*, januar 1999. (<http://www.place-publique.fr/mag/mag01/zoom3.html>).

repræsentant for de professionelle i kvarterprojekterne, den tredje part udgøres af en ledende embedsmand fra den del af forvaltningen som de enkelte grupper emner primært vedrører. Det afhænger altså af beboernes projekter, hvem der udover J. Ros, som den gennemgående figur, står for organiseringen af aktiviteterne. I det første forsøg i 1992 deltog tre grupper af beboere fra tre forskellige kvarterer, der alle arbejdede med projekter der angik skolerne. Organiseringen blev her varetaget af J. Ros, lederne af kvarterernes socialcentre, og koordinatoren for den 'Prioritets uddannelseszone' som omfattede de tre kvarterer.⁴⁷

Ideen

Udgangspunktet for medborgeruniversitetet var vanskelighederne i forbindelse med borgerinddragelsen, men hvordan undgår projektet blot at reproducere de allerede velkendte problemer? Medborgeruniversitetet undgår ikke de velkendte problemer, men modsat kvarterprojekterne er disse problemer udgangspunktet for projektet. Muligheden for at deltage i medborgeruniversitetet annonceres også på helt almindelig vis. Det nye består i, at de professionelle, der arbejder med og i kvartererne, spiller en aktiv rolle i rekrutteringen af beboere til medborgeruniversitetet. I det første forsøg spillede lederne for socialcentrene således en vigtig rolle for dannelsen af en gruppe i hvert af de tre kvarterer.

Desuden handler det i medborgeruniversitetet regi ikke i første række for beboerne om at indgå i et konkret projekt i kvarteret, men derimod om at indgå i en dannelsesproces med henblik på at styrke muligheden for at indgå i partnerskaber indenfor kvarterprojektet. Dannelsen indenfor medborgeruniversitetet bliver dermed et mål i sig selv uden yderligere forpligtelser. Medborgeruniversitetet er således både en del af kvarterprojekterne og samtidig trukket ud af projekternes konkrete hverdag. Udsigten til at iværksætte et konkret projekt i kvarteret er imidlertid et afgørende element i beboernes engagement, og mange arbejdsgrupper vælger at involvere sig i en konkret indsats sideløbende med deltagelsen i medborgeruniversitetet.

⁴⁷ Om socialcenter i fransk forstand se note 27 s. 268. Om Prioritets uddannelseszoner (ZEP) se note 8 s. 170.

”Uddannelse og konkret handling fremstår således som to forbundne modaliteter ved beboernes kollektive engagement. De betinger og inspirerer gensidigt hinanden.”⁴⁸

Grundlaget for medborgeruniversitetet var naturligvis en diagnose af årsagerne til vanskelighederne i forbindelse med borgerinddragelsen. Diagnosen fokuserede først og fremmest på den ulige relation mellem beboerne og de professionelle, og på spørgsmålet om hvorfor beboerne skulle vælge at deltage, hvis relationen til de professionelle betyder, at de alligevel ikke ville få en reel indflydelse.

”Beboerne i disse kvarterer har normalt ikke – og har i deres liv aldrig haft det – lejlighed til at debattere generelle spørgsmål, der angår dem selv, med et realistisk håb om at påvirke beslutningerne med deres overvejelser. De nylige tiltag, der forudser deres inddragelse i byfornyelses projekterne, bliver kun sjældent bragt i anvendelse. Man genfinder her makrosociologiens barske konstateringer: inden for de fleste områder hvor disse kvarterers beboere har at gøre med offentlige institutioner, er deres sociale erfaring en erfaring af at blive domineret. De forhold, hvori de er involveret med offentligt ansatte, er hierarkiske forhold, hvor de indtager en plads, hvor man lytter og besvarer spørgsmål.”⁴⁹

Diagnosen inddrog også den ulige relation mellem beboerne indbyrdes. En person eller en gruppes deltagelse blev også set som afhængig af den status, som den pågældende person eller gruppe havde blandt de andre deltagere og blandt kvarterets øvrige beboere. Disse spørgsmål til relationen mellem beboere indbyrdes og mellem beboere og de professionelle handler desuden i lige så høj grad om den subjektive oplevelse af relationen, som om den objektive relation mellem parterne.

Medborgeruniversitetet handler således i første række om at nedbryde traditionelle dominans relationer mellem forvaltning og beboere og dernæst om at

⁴⁸ Françoise Lorcerie, 'De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville. L'expérience de l'Université du Citoyen à Marseille', i *Les Annales de la Recherche Urbaine* No. 68-69, 1995, s. 127 - min oversættelse. Artiklen bygger på et toårigt forskningsprojekt om Medborgeruniversitetet.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 130 – min oversættelse.

genopbygge en ny og ligeværdig relation mellem parterne og mellem beboerne indbyrdes. Relationen består af udvekslinger og det vil sige kommunikation mellem parterne. Forsøget på at etablere en ligeværdig relation handler derfor om at skabe et rum for den ligeværdige samtale.⁵⁰ Betingelsen, for at forsøget kan lykkes, er naturligvis at både borgere og forvaltningerne har en fælles interesse i kvarteret og en fælles interesse i en indbyrdes dialog. Den generelle og, i forbindelse med den enkelte gruppe, den specifikke fælles interesse udgør projektets mulighedsbetingelse og ikke mindst dets energi.

Da udgangspunktet er den ulige relation mellem borgere og forvaltningens professionelle, hvor de professionelle indtager den dominerende rolle, begynder arbejdet med de professionelles rolle. Betingelsen, for at de professionelle kan deltage i medborgeruniversitetet, er at de aflægger deres traditionelle forvalter roller, at de indgår i arbejdet på lige fod med beboerne, at de deltager som netop medborgere. Det er således sigende, at de professionelle deltager i arbejdet på frivillig basis.

”Spillereglerne indebærer, at de offentligt ansatte, der møder beboerne i medborger-universitetet, påtager sig deres professionelle identitet på en åben måde, at de ikke straks over for en deltagers usædvanlige spørgsmål indtager en afvisende holdning, og at de ikke søger tilflugt bag deres professionelle status for at diskvalificere et forslag frem for at diskutere det.”⁵¹

De enkelte beboergrupper arbejder med et problem eller emne i relation til kvarteret, og det er i dette arbejde at medborgeruniversitetet fungerer som et nyt mødested for beboere og professionelle. Uagtet om de enkelte grupper samtidigt er engageret eller ej i et konkret projekt i kvarteret, fungerer medborgeruniversitet som et sted, der er trukket ud af og så vidt muligt beskyttet mod den konkrete indsats mangfoldige muligheder for

⁵⁰ Medborgeruniversitets ideal bliver dermed at skabe et rum for en herredømmefri kommunikation, og hvis civilsamfundet i teorien er defineret ved denne form for kommunikation, bliver medborgeruniversitet et konkret eksperiment om det civile.

”Denne måde at fungere på har en lighed med demokratiet, idet det demokratiske ideal netop består i at realisere samarbejdende debatter vedrørende de essentielle forhold i medborgernes liv. Helt grundlæggende kan man deri se selve essensen af det sociale bånd, betingelsen for samfundslivets *civiliserethed*.” *Ibid.*, s. 125 – min oversættelse.

⁵¹ *Ibid.*, s. 125 – min oversættelse.

problemer og konflikter. I første række er det forvaltningerne, der stiller viden og ekspertise til rådighed for borgerne, men forvaltningen opnår samtidig, dels at kvalificeres til i at indgå i en ligeværdig relation og dialog med beboerne, og dels en kvalitativ anden og dybere form for indsigt i kvarterernes problemer. Mødet, dialogen og samarbejdet mellem beboere og professionelle tjener for begge parter til at kvalificere deres forståelse af problemet og af mulighederne for at ændre den pågældende situation. Medborgeruniversitetet kan således karakteriseres som en dobbeltsidig empowermentproces af borgere og forvaltning.

Et tredje udgangspunkt for medborgeruniversitetet er den fælles forståelse mellem beboere og kvarterprojektets professionelle af nødvendigheden af en mediering mellem kvarteret og den offentlige forvaltning. Medieringens nødvendighed er desuden det afgørende element i beboergruppernes identifikation med og som en medborgergruppe og for gruppernes legitimitet over for kvarterernes beboere. Legitimiteten ligger ikke i deltagelsens numeriske omfang eller repræsentativitet, men derimod i varetagelsen af en række almene interesser for kvartererne

Arbejdsgrupperne

Arbejdet i grupperne følges af professionelle, der repræsenterer de tre instanser, der står for organiseringen af medborgeruniversitetet, altså som tidligere nævnt en repræsentant for henholdsvis præfekturet (staten), kvarterprojektet, og den lokale forvaltning som gruppens emne primært vedrører. Gruppernes arbejde består i første omgang i at søge og udbede sig information om det pågældende emne, og herunder undersøge forskellige parter syn på emnet, for derefter at udarbejde en analyse af emnet. Det næste skridt består i at undersøge forskellige muligheder for en konkret indsats, for sluttelig at nå frem til at formulere forslag til en konkret indsats. Centralt i gruppernes arbejde gennem hele forløbet står mødet med forskellige professionelle fra forvaltningerne. Dette møde finder ikke alene sted for at skaffe oplysninger og få kommentarer til arbejdet, men nok så vigtigt også for at opøve beboernes evner til at indgå i en dialog med de professionelle og omvendt. Medborgeruniversitetet bliver således en uddannelse i den dialog, der er grundlaget for ethvert konkret partnerskab.

Ovenfor har jeg nævnt de krav der stilles til de professionelle i mødet med arbejdsgrupperne, men også beboerne må indfri en række krav for at opretholde den demokratiske dialog udadtil såvel som internt i arbejdsgruppen. Det vigtigste krav er givet i reglen: ingen personlige spørgsmål. Det kan umiddelbart lyde paradoksalt, al den stund at det er personlige interesser, der begrundet deltagelsen.

"Men et af målene med uddannelsen består netop i at få enhver til, på baggrund af sin personlige erfaring, at konstruere spørgsmål af almen interesse, som kan stilles til det offentliges repræsentanter." ⁵²

Herudover stilles der også en række krav for gruppens eget arbejde og interne dialog. De krav som stilles til de professionelle, bør gruppens medlemmer også selv leve op til i deres indbyrdes forhold. Gruppen hviler også internt på en demokratisk kontrakt mellem medlemmerne, der anerkender dem som ligeværdige, og som derved tilstræber, at den interne dialog i gruppen bliver et rum for en demokratisk samtale. Disse krav kan forekomme at være selvfølgelige, men erfaringerne viser, at en af årsagerne, til at grupper går i opløsning, ofte er vanskeligheder med hensyn til den demokratiske kontrakt mellem medlemmerne.

Udover gruppens interne miljø spiller de jævnlige fællesmøder mellem alle medborgeruniversitetets grupper en afgørende rolle for de enkelte grupper og for at støtte mobiliseringen af beboerne. Det typiske fællesmøde består af tre elementer: om formiddagen et fælles oplæg og diskussion om og af et generelt emne, fælles frokost og om eftermiddagen forskellige workshops, der organiseres med udgangspunkt i de enkelte kvarterer eller i emner, der samler grupper på tværs af de forskellige kvarterer. Formiddagens fælles oplæg vil typisk være et foredrag af en eller flere personer udefra, men oplægget kan også have andre former som for eksempel film. Den efterfølgende fælles diskussion tjener to formål, dels at de lokale grupper gennem erfaringen af deres ligheder opbygger en fælles identitet, og dels som en erfaring med en offentlig dialog og af den særlige effektivitet/illusion, der er forbundet med at tale i denne offentlige dialog.

⁵² *Ibid.*, s. 126 – min oversættelse. Forsættelsen lyder: "Denne regel, der introduceres ved begyndelsen af hvert modul, er vanskelig at bringe i anvendelse. Reguleringen af beboergruppen, især i de seancer der er afsat til dette formål, er afgørende for at give personerne lejlighed til at justere deres diskurs og for at beherske de censureffekter, som reglen "ingen personlige spørgsmål" kan frembringe i en første tid."

Hvad, der bliver sagt og hørt i denne fælles diskussion, lever videre i deltagernes erindring og bliver en del af en kollektiv bevidsthed. Formiddagen fungerer som læreproces i at deltage i en offentlig diskussion og i at tale i et offentligt rum. Derudover tjener både formiddag og frokost som en art symbolsk styrkelse af de enkelte deltagere, de lokale grupper og af medborgeruniversitetet som helhed. Eftermiddagens workshops tilstræber i kraft af organiseringen i mindre grupper at opnå en mere aktiv diskussion, der inddrager alle deltagerne såvel beboerne som de professionelle.

Gruppens arbejde igennem et modul sigter mod det afsluttende seminar med deltagelse af centralt placerede personer fra forvaltningen (herunder også statens lokale niveau) og centrale lokale politikere. Præsentationen og diskussionen af arbejdet efterfølges af en debat om de mulige praktiske tiltag, som arbejdet kunne resultere i. Seminarerne spiller således en vigtig rolle for anerkendelsen af beboerne og deres arbejde. Møderne fungerer som en konkret anerkendelse af, at beboernes analyse er værd at tage alvorlig, at det er værdifuldt at lytte til og diskutere med beboerne, og ikke mindst en anerkendelse af at de taler på kvarterets vegne. Udover anerkendelsesaspektet fungerer seminarerne også som et bevis på beboernes kvalifikationer. Det er derfor afgørende, at seminaret har deltagelse af repræsentanter fra det højeste forvaltningsniveau og det højeste politiske niveau, fordi værdien af anerkendelsen er proportional med den symbolske kapital, som den anerkendende part selv besidder. Anerkendelsen er således sanktioneret af det højeste administrative og politiske niveau, hvilket betyder at gruppens arbejde får en tilsvarende større chance for at blive anerkendt af og i den del af forvaltningen, som et partnerskabsprojekt ville omfatte, og dermed får gruppens arbejde langt bedre muligheder for at få reelle effekter i kvarteret.

Reel og symbolsk empowerment

Det vellykkede forløb under medborgeruniversitetet resulterer både i en reel og i en symbolsk kvalificering af beboerne. Den reelle kvalificering består i to forhold, for det første har beboerne fået et grundlæggende kendskab til gruppens emne, og herunder ikke mindst et kendskab de administrative, økonomiske, politiske og andre betingelser, der er relevante for mulige praktiske tiltag i forhold til det givne emne. Den anden del af de reelle kvalifikationer består i sociale kvalifikationer, hvor gruppens arbejde også er

en læreproces i at samarbejde med andre, og hvor medborgeruniversitetet større sammenhæng er en læreproces med hensyn til aktivt at deltage og ytre sig i en offentlig sammenhæng. Den symbolske kvalificering af beboerne har ligeledes to dimensioner, hvor den første handler om en ydre - og her det offentlige - anerkendelse af gruppen, angår den anden dimension gruppens og dens medlemmer anerkendelse af sig selv og hinanden. Både den reelle og den symbolske kvalificering af beboerne er afgørende med hensyn til muligheden for at indgå i reelle partnerskaber med det offentlige. De reelle kvalifikationer handler om at sikre eller styrke grundlaget for et muligt partnerskab, og de symbolske kvalifikationer handler om muligheden af faktisk at realisere partnerskabet. De symbolske kvalifikationer er altså ikke mindre vigtige end de reelle kvalifikationer. Det offentlige anerkendelse af medborgeruniversitetet fungerer som en væsentlig murbrækker eller døråbner for beboergruppernes muligheder for at etablere konkrete partnerskaber. Det var tilfældet for de tre første grupper, der alle havde skolen som emne. Medborgeruniversitetets status spillede her en afgørende rolle for at skolerne indgik i etableringen af partnerskabsprojekt, der førte til et helt nyt og egentligt samarbejde mellem skole og forældre.⁵³

⁵³ I den franske skolelovgivning spiller borgerinddragelsen i form af partnerskaber mellem skole og forældre også en central rolle, der forventes at bidrage til "en ny dynamik omkring institutionerne".

"Men denne nye legitimitet bliver ikke fulgt op at en modifikation af de administrative regler og normer for skolens måde at fungere på. /.../ Kendsgerningen er, at de overbevisninger og vaner der er forankret i den professionelle identitet og som understøttes af institutionens aktuelle måde at fungere på ikke disponerer skolens personale til at acceptere forældrene som samtalepartnere, og i folkelige miljøer endnu mindre end i borgerlige miljøer. /.../ Ideen om et partnerskab med forældrene ligner således en besværgelse." *Ibid.*, s. 133 – min oversættelse.

Forældrerepræsentanter deltager i skoleråd, men det er ifølge F. Lorcerie snarere et ritual end et egentligt samarbejde, og de almindelige møder mellem forældre og lærere er en envejs kommunikation som en ren information til forældrene. Ikke desto mindre viser undersøgelser, "at de skoler i folkelige miljøer, der skaber de bedste resultater, er kendetegnet ved flere pædagogiske og sociale træk, herunder en flersidet åbning over for forældrene." *Ibid.* Medborgeruniversitet viste således allerede i sit første forsøg, at det kan skabe vigtige resultater, og at det kan fungere som basis for opbygningen af modmagt over for etablerede institutioner.

Erfaringer

De professionelle

Det er naturligvis ikke alle forløb, der munder ud i etableringen af partnerskaber eller i styrkelsen af allerede etablerede partnerskaber. Interne samarbejdsvanskeligheder er, som nævnt ovenfor, en af grundene til at grupper ophører. Andre grupper er ophørt på grund af manglende muligheder i for at iværksætte konkrete projekter og partnerskaber i forhold til gruppens emne, hvilket oftest skyldtes vanskeligheder i forhold til de involverede institutioner, og dermed i forhold til de professionelle som grupperne møder. Ideelt skal de professionelle, der deltager i medborgeruniversitetet, som nævnt, aflægge sig deres embedsmandsrolle og så at sige indgå som alle andre, som medborgere med en særlig kompetence. Det er naturligvis lettere sagt end gjort, især da antallet af direkte møder mellem grupperne og de deltagende professionelle er begrænset, og fordi de professionelle i mange tilfælde trækker sig tilbage til embedsmandens korporative position for at dække sig bag regler, den almindelige praksis og et forsvar for institutionen. Disse vanskeligheder behøver naturligvis ikke at føre til gruppens ophør. Det kan blive en del af gruppens arbejde at håndtere denne vanskelighed, eller gruppen kan finde et andet emne. Et projekt, der oprindeligt angik skolen, blev således til et projekt om interkulturelle aktiviteter i kvarteret. Under alle omstændigheder fører vanskeligheder i relationen til de professionelle til at grupperne tvinges til at stille sig spørgsmålet om deres identitet og deres muligheder for reelt at få indflydelse.

De professionelles vanskeligheder ved på medborgeruniversitetets præmisser at indgå i en relation til beboerne understreger, at empowerment lige såvel er relevant i forhold til forvaltningerne som til beboerne. Bypolitikken i Frankrig og i Danmark forstår sig selv som nytænkning, som en fornyelse af de offentlige politikker. Men hvis de offentlige politikker skal føres på en ny måde, forudsætter det, at de offentlige forvaltninger også ser og forstår den sociale virkelighed de forvalter på en ny måde. Medborgeruniversitetet tilbyder forvaltningerne en mulighed for at begynde at oparbejde en sådan ny forståelse.

”Medborgeruniversitetet er tværsektorielt i forhold til institutionerne, og projektet er godkendt af de administrative autoriteter uden at være styret af dem. Det kan således indenfor rammerne af særlige initiativer og på grundlag af frivillighed, give de professionelle andre erfaringer af mødet med beboere end de erfaringer, der opnås under de ordinære hierarkiske former.”⁵⁴

Arbejdsgruppernes vellykkede forløb under medborgeruniversitetet bidrager således ikke alene til at kvalificere beboere, men også til forvaltningernes nye læsning af deres sociale virkelighed og dermed til at kvalificere forvaltningen.

Beboernes motivation

Udgangspunktet for medborgeruniversitetet var en diagnose af vanskelighederne i forbindelse med borgerinddragelse. Diagnosen fokuserede på den asymmetriske relation mellem beboerne og den offentlige forvaltning, og beboernes erfaringer af at være den underlegne part, men også på den fælles interesse i kvarteret mellem beboerne og de involverede professionelle i kvarterprojektet. Medborgeruniversitetet forsøger derfor at skabe rammerne for et andet møde mellem beboere og den offentlige forvaltning, et møde der hviler på en gensidig anerkendelse og respekt.

En af de vigtige erfaringer fra medborgeruniversitetet vedrørende borgerinddragelse handler om, hvad der motiver beboerne til at deltage. Beboernes motivation er ikke alene et spørgsmål om det emne eller projekt, som de enkelte grupper arbejder med. Motivationen handler lige så meget, hvis ikke mere, om den værdi og glæde der er forbundet med selve deltagelsen. Projektets orientering omkring medborgerskabet bliver i denne sammenhæng en vigtig faktor, der signalerer, at det handler om rettigheder for beboerne, og at medborgeruniversitetet er et sted, hvor disse rettigheder bliver taget alvorligt. Beboernes deltagelse begrundes desuden af arbejdsgruppens status, den faktiske anerkendelse som bliver gruppen til del i medborgeruniversitetet, og af det billede eller den identitet som gruppen konstruerer om sig selv, som et vi, der besidder en vis indflydelse, i kraft af hvad F. Lorcerie kalder et

⁵⁴ *Ibid.*, s. 131 – min oversættelse.

”talens magtrum”. Arbejdsgruppernes emner eller projekter spiller ligeledes en afgørende rolle, dels som en reel interesse og dermed anledning for deltagerne, og dels som en legitimering for gruppen selv af gruppens aktiviteter i forhold til kvarteret. Nødvendigheden af en mediering mellem kvarteret og den offentlige forvaltning er grundlaget for arbejdsgruppernes forståelse af sig selv som netop en medborger-gruppe. Medborgerskabet bliver således udtryk for en dialektik mellem det individuelle, det kollektive, og emner eller projekter af lokal almen interesse. De tre dimensioner understøtter hinanden, og fællesmøderne store betydning for at fastholde og styrke beboernes mobilisering er begrundet i, at møderne er den konkrete manifestation af denne sammenhæng.

Medborgeruniversitetet som analytiker

Som et projekt der forsøger at kvalificere beboere til at indgå i partnerskaber, bliver medborgeruniversitet selv en analytiker af borgerinddragelsen i bypolitikken. Bypolitikken fremstiller borgernes deltagelse som en nødvendighed, som en betingelse for at kvarterprojekter kan lykkes. De offentlige politikker skal bryde med den traditionelle assistentielle logik. Borgerne skal ikke længere være passive modtagere, men derimod blive aktive deltagere i projekterne. Bypolitikkens nytænkning bliver afhængig af, om det faktisk lykkes at inddrage borgerne i projekterne, om det lykkes at etablere partnerskaber mellem beboere og forvaltningen omkring hele projektet og dets mange delprojekter. I første omgang er bypolitikken derfor afhængig af, at der etableres muligheder for at lære sig de nye roller, som bypolitikkens nytænkning indebærer for både beboerne og forvaltningen.

”Medborgeruniversitet har tilbudt et rum af denne art for beboerne i folkelige kvarterer i en fransk metropol. Deri består dets succes. Intet modsatte sig at det også blev anvendt af de offentlige agenter. Intet bortset fra de etablerede socio-institutionelle roller, som den nye filosofi om den

offentlige indsats kun sjældent har indflydelse på, så længe forvaltningernes interne reguleringer ikke ændres. Deri består dets begrænsning.”⁵⁵

Medborgeruniversitetet peger således på, hvad F. Lorcerie kalder bypolitikens akilleshæl, og som består i bypolitikens kobling til de forskellige delforvaltninger og deres normale arbejdsmåde. Lokale projekter som medborgeruniversitetet bliver herved afhængige af de enkeltes forvaltningers åbne eller lukkede indstilling til projektet.⁵⁶ Arbejdsgrupperne risikerer således, at deres arbejde både anerkendes og alligevel ikke får nogle konkrete effekter endsige resulterer i partnerskabsprojekter. Kravet om borgerinddragelse kommer således alligevel til at stå svagt. Det forbliver en moralsk henstilling, som en opfordring til den personlige mobilisering af beboere og professionelle.

⁵⁵ *Ibid.*, s. 134 – min oversættelse.

⁵⁶ At denne kritik af fransk forvaltning i relation til bypolitikken stadig er relevant bekræftes i: J. Donzelot avec C. Mével et A. Wyvekens: *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, Paris 2003.

Bypolitikens perspektiver

Resultaterne af den bypolitiske indsats over for socialt belastede byområder er diskutabile såvel i Danmark som i Frankrig. Bypolitikken har ikke været i stand til radikalt at ændre situationen. I bedste fald har bypolitikken bidraget til at det sociale problem ikke er blevet endnu værre.

Det diskutabile omkring bypolitikens resultater henviser i første række til overordnede samfundsmæssige forhold, som bypolitikken er underlagt, men ikke har indflydelse på. Generelle samfundsmæssige forhold der naturligvis rummer en lang række forskellige forhold knyttet til overgangen til et postindustrielt samfund. Bypolitik kan altså ikke alene løse problemet socialt belastede byområder. Men det betyder ikke, at bypolitik ikke kan gøre noget for de socialt belastede byområder, og derigennem også yde et nødvendigt bidrag til en løsning af problemerne. Og det betyder heller ikke, som Hans Kristensen har understreget, at man ikke bør gøre noget for de socialt belastede byområder.

Blandt de overordnede samfundsmæssige forhold vil jeg her fremhæve de økonomiske og politiske konjunkturer - i det følgende kapitel vender jeg tilbage til en række andre overordnede forhold.

De økonomiske konjunkturer er den vigtigste enkeltfaktor bag velfærdssamfundets sociale krise og dermed for situationen i og omkring de socialt belastede byområder. Der er dog tale om en kompleks relation, hvor perioder med økonomisk vækst ikke automatisk kommer de socialt belastede byområder til gode. Den økonomiske vækst kan således foregå så at sige udenfor de socialt belastede byområder, og især hvor de pågældende befolkningsgruppers kvalifikationer ikke modsvarer vækstens behov. Den komplekse relation understreger nødvendigheden af en bypolitisk indsats i forhold til de socialt belastede områder. Relativt bedre økonomiske konjunkturer er ikke desto mindre en forudsætning for, dels at behovet for arbejdskraft også kommer de belastede områder til gode, og dels at samfundet får flere ressourcer og muligheder for den kort- og langsigtede indsats over for de socialt belastede byområder.

Men social og urban polarisering er ikke en simpel effekt af økonomiske konjunkturer, det handler grundlæggende om politik.

Det danske boligmarked er en understregning af relationen mellem det økonomiske og det politiske. De sidste 10 års voksende priser på markedet for ejer- og andelsboliger betyder at socialt belastede byområder som f.eks. Kgs. Enghave i København i kraft af det nye prisniveau bliver en af de faktiske muligheder for nye befolkningsgrupper. Prisudviklingen på boligmarkedet er således af sig selv i stand til at ændre socialt belastede byområders status. Boligpriserne er et meget enkelt og effektivt middel til helt "frivilligt" at flytte hele befolkningsgrupper og dermed også til at ændre beboersammensætningen i byens forskellige kvarterer. Tilsvarende bidrager et højere prisniveau til at fastholde andre grupper i de mindst eftertragtede byområder.

Den politiske regulering af boligmarkedet og boligbyggeriet har været et af de afgørende elementer af velfærdssamfundet. De seneste ti års udvikling er også et resultat af en politisk regulering, men en regulering der tenderer mod at opdele befolkningen i to grupper, nemlig de der er indenfor på ejerboligmarkedet, og de der står udenfor ejerboligmarkedet, og som har meget ringe økonomiske muligheder for at komme ind på dette marked og få del i de "frie-værdier". Liberaliseringen af markedet for andelsboliger er en anden central form for regulering, der tilnærmer andelsboligen til ejerboligen og tilsvarende øger afstanden til de almene boliger og de oprindelige sociale idealer bag andelsboligen. Åbningen af mulighederne for at privatisere den almene sektor er yderligere en central politisk regulering, der på sigt risikerer at fremtvinge en meget grovere polarisering af boligmarkedet, hvor de mest eftertragtede almene boliger bliver solgt som ejerboliger, og hvor mulighederne for de socialt dårligst stillede medborgere dermed bliver væsentlig forringet og indskrænket til de tilbageblevne og mindst eftertragtede dele af den almene sektor.

Økonomiske konjunkturer og boligmarked kommer således meget hurtigt til at handle om generelle politiske konjunkturer. I relation til bypolitikken bliver de politiske konjunkturers betydning til overmål tydeliggjort med regeringsskiftet i 2001, og med den nye regerings ikke mindst symbolske handling med nedlæggelsen af By- og boligministeriet og afviklingen af den socialdemokratisk-radikale version af bypolitik. Den nye regering anerkender dog stadigvæk problemet socialt belastede byområder. Det

handler i den forstand ikke om at afskaffe bypolitikken, men snarere om en anden bypolitik, som tiltagene ”Byer for alle” og ”Ghettostrategien” vidner om.

I forhold til den socialdemokratisk-radikale bypolitik er den liberal-konservative model mere snævert fokuseret på de integrations- arbejdsmarkedspolitiske aspekter og i mindre grad på de by- og boligpolitiske aspekter. Den integrations- arbejdsmarkedspolitiske fokusering kommer ikke mindst til udtryk i traditionelle stramninger over for de socialt dårligst stillede medborgere som starthjælp og kontanthjælpsloft. Politikker der helt tilsigtet bidrager til at forstærke den sociale ulighed og som dermed også forværrer situationen i og omkring de socialt belastede byområder.¹

I Frankrig byder det nye årtusinde også på store forandringer i forhold til den etablerede bypolitik. Præsidentvalget i 2002 bliver en veritabel katastrofe for socialistpartiet og dets kandidat den siddende premierminister Lionel Jospin, der taber pladsen i valgets anden runde til Front National og Jean-Marie Le Pen. Efterfølgende taber socialisterne også parlamentsvalget, og som i Danmark overtager en ny borgerlig koalition regeringsmagten. I 2003 vedtages 'loven om urban renovering' (Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) kaldet Borloo loven efter den daværende nye byminister. Loven fører med oprettelsen af ANRU (l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) til en art kortslutning af den gamle bypolitik. Med l'ANRU etableres en direkte kontakt mellem den enkelte kommune/borgmester med henblik på radikale og omfattende fysiske indgreb i de socialt belastede byområder. Det handler helt officielt med Jean-Louis Borloo's ord om at "smadre ghettoen" ("casser le ghetto"). De bogstaveligt bortsprængte beboelser skal erstattes af blandede former for nybyggeri, der grundlæggende skal ændre beboersammensætningen i de gamle socialt belastede byområder. I 2007 udnævner den nyvalgte præsident Nicolas Sarkozy overraskende en række venstrefløjspersonligheder til poster i den nye borgerlige regering, og heriblandt Fadela Amara, der bliver ny

¹ Der er tale om former for en institutionaliseret aktiv produktion af fattigdom. Direktøren for KAB Jesper Nygård har desuden ved flere lejligheder (f.eks. i TV2 programmet Dags Dato den 14. oktober 2007) gjort opmærksom på at kontanthjælpsloftet i almene boligområder medført en betydelig stigning i antallet af lejere herunder familier, der med fogedens hjælp sættes på gaden. Men som en tidligere socialminister Eva Kjør Hansen bemærkede, så er social ulighed et gode. Udtalelsen var tilsyneladende lidt for ærlig for statsministerens smag, og på trods af at socialministeren formodentlig blot henviser til, at forskelle er en betingelse for konkurrence, og dermed for sociale goder i bred forstand – jf. Jacques Donzelot: 'Introduction', séminaire: *Ville, violence et dépendance sociale : l'inflexion neoliberale des politiques urbaine, sociale et de sécurité*, upubliceret, PUCA 2006.

byminister, og som skal forsøge at give bypolitikken nyt liv ved i første omgang at udarbejde endnu en ny plan og et nyt program for indsatsen over for de socialt belastede byområder (forventes præsenteret i begyndelsen af 2008).

Bypolitikkenes succes eller mangel på samme handler i første omgang om de politiske konjunkturer, om den overordnede politisk-økonomiske styring, og om forholdet mellem bypolitikkenes opgaver og ressourcer, der stilles til rådighed. Det er en række politiske prioriteringer, der definerer bypolitikkenes præmisser og dermed de reelle muligheder for at løse opgaven.

Begrebet og spørgsmålet om beboersammensætningen i de socialt belastede byområder er uden tvivl den del af bypolitikken, der fremstår som det mest tydelige tegn og symptom på bypolitikkenes vanskeligheder i forhold til at afhjælpe situationen i de belastede byområder. I Danmark har både socialdemokratisk ledede og borgerlige regeringer forstærket tiltagene til at begrænse den demokratiske regulering af adgangen til almene boliger. Alternativet til den demokratiske regulering er en autoritær form for regulering, og en højere grad af offentlig regulering af beboersammensætningen i de socialt belastede byområder. Dette skift fra det demokratiske mod det autoritære er måske den danske bypolitikks største nederlag.

På et tilsvarende generelt plan har den franske bypolitik mere positivt bidraget til diskussionen om byen som aktør og relevant niveau i en postindustrial og stadige mere globaliseret verden. Indsatsen over for socialt belastede byområder fører til spørgsmålet om den større sammenhæng som det enkle område indgår i. I første omgang drejer det sig om den større bymæssige sammenhæng, hvori området betegnes socialt belastet. Bypolitikken opdager nødvendigvis, at det lokale i dag så at sige har sprængt sine egne rammer. Det lokale er i dag også og måske i højere grad den større bymæssige sammenhæng end det enkelte bykvarter eller byområde. Bypolitikken bidrager desuden til at understrege, at denne sammenhæng ikke er sammenfaldende med de eksisterende politisk-administrative geografiske opdelinger. Agglomerationen er betegnelsen for dette større byområde, der i en fransk sammenhæng omfatter et større antal kommuner omkring de større byer. Bypolitikken har været en væsentlig grund til vægtningen af agglomerationen som et nyt politisk-administrativt niveau gennem oprettelsen af mellemkommunale politisk-administrative enheder.

Fornyelser

Udgangspunktet for bypolitikken var de traditionelle politikkers utilstrækkelighed over for de komplekse problemer som de socialt belastede byområder udgjorde. En af de åbenlyse utilstrækkeligheder henviste til de traditionelle politikkers sektor opdeling. I første omgang handlede bypolitikken derfor mindre om en egentlig ny politik og mere om at tænke de traditionelle politikker på en ny og mere helhedsorienteret måde. Til gengæld var den nye helhedsorienterede tilgang i sig selv et opgør med de traditionelle strukturer både på det institutionelle niveau og på et praksis niveau. Bypolitik indebar altså i sin konkrete realisering ganske radikale forandringer i forhold til de traditionelle politikker og den traditionelle forvaltning, og forandringer der i højere grad handlede om en ny politikform end paraplymetaforen fra *Fremtidens by* antyder. Allerede indadtil i den lokale forvaltning var der således tale om en fornyelse af de offentlige politikker.

Udadtil indebar bypolitikken et nyt forhold til det offentliges subjekter, klienter eller brugere. Bestræbelserne på at opnå en reel helhedsorientering i indsatsen over for de socialt belastede byområder nødvendiggjorde også en mobilisering af ressourcer, som eksisterede i området uafhængigt af den offentlige forvaltning. Det handler i første række og afhængigt af lokale forhold om borgere, forskellige former for netværk og foreninger, boligselskaber og virksomheder. Forvaltningen af samfundet blev i bypolitikken til et fællesanliggende mellem en lang række partnere. Udadtil indebar bypolitikken således også en ganske radikal forandring og fornyelse af den traditionelle forvaltnings forskellige praksisformer.

Helhedsorienteringen betød desuden en forandring af objektet for de offentlige politikker. Den historiske baggrund for den sektor opdelte forvaltning var, som tidligere nævnt, nødvendigheden af at opdele det overordnede problem samfundet i en række væsentlig mindre problemer, der var tilsvarende mere håndterbare, og som politisk lagde op til mindre reformer frem for store revolutioner. Bypolitikken som en kritik af den sektor opdelte forvaltning handler også om, at de socialt belastede byområder er et kvalitativt andet objekt, som så at sige ligger uden for den traditionelle forvaltnings kompetenceområde. Bypolitik er altså mere end en fornyelse af de offentlige politikker, det drejer sig også en fornyelse af objektet. Forudsætningen for den traditionelle sektor opdelte forvaltning var, at samfundet i praksis kunne lade sig opdele i en række mindre

problematikker. Men forudsætningen herfor var, at samfundet selv ikke var et problem. Samfundet var omdiskuteret, men grundlæggende blev det ikke betvivlet. Samfundet var en selvfølge. Det er denne forudsætning, der falder med de socialt belastede byområder og mere generelt med temaerne om social og urban eksklusion. Bypolitik handler ikke længere kun om at samfundet har problemer, det handler om at samfundet selv er blevet problemet. Bypolitikken som fornyelse handler således ikke mindst om et nyt objekt, hvor opgaven består i at producere samfundet.

På sin vis har *Fremtidens by* alligevel ret. Bypolitik er ikke en ny offentlig politik, den er meget mere end en ny politik.

Jacques Donzelots påstand, at løsningen på et problem, der vedrører den sociale orden, nødvendigvis også må bestå i en udvidelse af demokratiet, ligger allerede implicit i det bypolitiske dispositiv og forekommer at være bekræftet af de bypolitiske erfaringer. Problemerne i de socialt belastede byområder kan naturligvis undertrykkes med en politimæssig indsats og evt. med indførelse af undtagelsestilstand, som det var tilfældet i Frankrig i forbindelse med urolighederne i socialt belastede byområder i oktober – december 2005. Men problemerne i områderne kan kun løses ved at de unge, der også her repræsenterer beboerne i almindelighed, får en reel mulighed for uddannelse, arbejde, bolig etc. og det vil sige at de også reelt bliver anerkendt (symbolsk) som fuldgyltige medborgere. Det handler om mere demokrati i en situation, der åbenlyst er præget af et demokratisk underskud.

Bypolitikken er i dette perspektiv det hidtil mest ambitiøse eksperiment med fornyelse af de offentlige politikker. Erfaringerne fra og evalueringerne af bypolitikken i sin konkrete udformning i de konkrete projekter er afhængige af den lokale kontekst, af de konkrete lokale forhold. I den forstand er der ikke én generel gyldig konklusion, men derimod, som det også burde fremgå af afhandlingen, en lang række forskelligartede erfaringer.

Den egentlige konklusion og bypolitikens egentlige perspektiver bliver de mange store og små positive erfaringer, der viser mulighederne i den fornyelse, der er blevet eksperimenteret med under overskriften bypolitik. De ligeledes mange store og små negative erfaringer peger på vanskeligheder, som eksperimentet netop som eksperiment skal fremdrage, som en nødvendig betingelse for overhovedet at få mulighed for at løse de problemer, som skaber vanskelighederne. Mange af de kritikpunkter, der er blevet

rejst overfor bypolitikken for eksempel omkring det demokratiske element, vedrører den offentlige forvaltning generelt og handler om problemer, som er blevet tydelige i kraft af bypolitikken, og som bypolitikken retteligen også burde roses for at have tydeliggjort. Bypolitikken har været et omfattende eksperiment, der har involveret mange af de nye og gamle begreber, der har præget de sidste mange års velfærdspolitiske diskussion: solidaritet, sammenhængskraft, kommunitarisme, decentralisering, governance, netværksstyring, kontraktstyring, bottom-up, partnerskab, borgerinddragelse, deltagelse, lokalsamfund, civilsamfund, social kapital, empowerment, det frivillige arbejde, ildsjæle og hverdagsmagere, det lokale, revitalisering, integration, inklusion, medborgerskab, kulturstyring ...

Om man vil udnytte de muligheder, som det bypolitiske eksperiment har åbnet, er et politisk spørgsmål. Afhandlingens konklusion bør derfor handle om, hvad de socialt belastede byområder og det bypolitiske eksperiment kan sige om det politiske.

DEL IV

KONKLUSION

Det post- og senmoderne på vrangen

Ifølge Jacques Donzelot bærer bypolitikken en utopi om et velfærdssamfund, der hviler på en udvidelse af de demokratiske rettigheder for den enkelte og samfundets forskellige grupper. Men utopien forhindrer ikke, at bypolitikken kan tilpasses et bredt spektrum af forskellige fremtidsscenarier. Det er et politisk spørgsmål, om man vælger at udnytte de muligheder for en fornyelse velfærdsprojektet, som bypolitikken har peget på, eller om man modsat vælger at anvende bypolitikken som en ren social brandsluknings indsats, som et supplement til en mindre demokratisk og mere autoritær indsats overfor de socialt belastede byområder.

Tilbage står imidlertid spørgsmålet om, hvad de socialt belastede byområder og bypolitikken kan sige om det politiske og derved om det omliggende samfund og om velfærdsprojektets umiddelbare horisont.

I afhandlingens første del blev fremkomsten af de socialt belastede byområder knyttet til historien om arbejderklassens opløsning. I afhandlingens anden del blev bypolitik indirekte knyttet hertil, via diagnosen om de nedbrudte sociale netværk og indsatsen for at skabe nye netværk. En indsats der ganske vist ikke tilstræbte at genskabe det tabte, men som havde det gamle arbejderkvarters funktionalitet og subjektive kvaliteter som ideal. De socialt belastede byområder og bypolitikken bliver derved privilegerede analytiske indgange til klassesamfundets transformation.

Det politiske system i de vestlige demokratier er en arv fra det 19. århundrede, og det er ikke på forhånd givet at denne form ikke allerede er forældet. Et af de essentielle træk ved systemet er dets opbygning omkring oppositionen mellem en højre og en venstrefløj, hvor højrefløjen er arvtagerne til de liberale revolutioner i slutningen af det 18. århundrede, og hvor venstrefløjen er arvtagerne til den arbejderbevægelse, der voksede frem i det 19. århundrede og i takt med resultaterne af og skuffelserne over den manglende indfrielse af forhåbningerne til de liberale revolutioners løfter.¹

¹ Alain Faure et Jacques Ranchière (ed.'s) : *La parole ouvrière 1830-1850*. Textes rassemblés et présentés par Alain Faure et Jacques Ranchière, 10/18, Union Générale d'Éditions 1976. Det er ikke uvæsentlig pointe, at en socialist er en liberal, der ønsker, at alle skal have del i de liberale goder. Den såkaldte reale socialismes regimer lod og lader til alvorligt at have glemt denne lille, men afgørende detalje.

Arbejderklassen og arbejderbevægelsen kom således til at udgøre en grundlæggende del af det industrielle klassesamfunds politiske system og demokratiske model.

Tidligere L.O. formand Thomas Nielsens berømte og beske afskedsstatement om at: "Vi [arbejderbevægelsen] har sejret af helvede til" er uden tvivl den stærkeste symbolske markering af, at der er sket noget radikalt nyt.²

I afhandlingens første del har disse forandringer optrådt under overskrifter som: arbejderklassens symbolske svækkelse, arbejderklassen tendentielle forsvinden, klassesamfundets opløsning. Thomas Nielsens statement blev læst som en henvisning til, at arbejderbevægelsen i takt med realiseringen af sit program, ikke mindst opbygningen af velfærdsstaten, også bidrager til at ophæve en lang række af de forhold, der var dens egen begrundelse og nødvendighed som politisk bevægelse. Overgangen fra et industrielt produktionssamfund til et post-industrielt forbrugersamfund handler således også om klassesamfundets tendentielle forsvinden. En udvikling der indebærer en radikal forandring af forudsætningerne for det politiske system, og dermed en krise for systemet, og i videre forstand for velfærdssamfundets stabilitet og sammenhængskraft.

De socialt belastede byområder er, som vi har set, udtryk for en social krise for velfærdsstaten, men måske ikke kun for en social krise? Det er under alle omstændigheder nærliggende at spørge til forbindelsen mellem områderne og det politiskes forandringer. Er områderne også udtryk for en krise for det politiske?

Arbejderklassens tendentielle forsvinden er et centralt udviklingstræk, der påvirker samfundet som helhed og på mange forskellige niveauer. De gamle og nyere arbejderkvarterer og det politiske system udgør to niveauer, der parallelt bliver påvirket af dette bortfald af en central aktør, og af den funktionalitet som blev båret af denne aktør. For samfundet som helhed, som for det politiske system og arbejderkvartererne, har udviklingen konsekvenser såvel på et strukturelt som på et symbolsk plan.

² Udtrykket "af helvede til" i citatet tjener ikke til at betegne resultatet, men er udtryk, der i sin historiske kontekst blev anvendt som en kraftfuld understregning: arbejderbevægelsen havde ikke blot sejret, den havde *virkelig* sejret.

Det strukturelle

Områderne

For områderne har arbejderklassens opløsning konsekvenser såvel indadtil som udadtil. Indadtil drejer det sig om konsekvenser for både den formelle og den uformelle organisering af det sociale liv i områderne. Uformelt handler det om bortfaldet af den fælles reference som lå til grund for opbygningen af områdets sociale relationer, om det kulturelle og ikke mindst normative grundlag for disse sociale bånd. Formelt handler det om arbejderbevægelsens mange organiserede bidrag til det sociale liv, fra de politiske og faglige organiseringer og herunder ikke mindst boligbevægelsen til de mange sociale og kulturelle tiltag der udsprang heraf. Med arbejderklassens opløsning er det således ikke alene en politisk og faglig kamp der rammes, men noget der rækker langt videre, det handler også om en socialitetsform, der begynder at gå i opløsning, og dermed om den traditionelle formelle og uformelle organisering af det sociale liv i de gamle og nye arbejderkvarterer. Forandringerne handler således også om en nedbrydning af de dimensioner af uformel og formel styring, solidaritet og social kontrol, som disse områder og kvarterer varetog.

Udadtil handler arbejderklassens forsvinden om tabet af et omfattende system til at opfange utilfredshed, til at give denne utilfredshed et politisk udtryk og lede den over i en politisk kamp, og dermed også til at kanalisere krav og ideer ind i det overordnede samfundsmæssige politiske system. Arbejderklassens opløsning kommer således både til at dreje sig om bortfaldet af en historisk form for anerkendelse af underprivilegerede grupper i et demokratisk samfund, og om bortfaldet af en konstruktiv måde til produktivt at udnytte både den grundlæggende samfundsmæssige modsætning mellem arbejde og kapital og en lang række konkrete konflikter, hvor konflikten blev et middel til samfundsmæssig integration. For de gamle og nye arbejderkvarterer betyder forandringerne derfor en svækkelse af forbindelsen mellem områderne og det politiske system. De socialt belastede byområder bliver i særlig grad ramt af denne udvikling. Nedbrydningen af det traditionelle system til konstruktivt at give de sociale problemer et politisk udtryk, bliver afløst af på den ene side en apatisk lignende tilbagetrækning og dermed en egentlig afkobling i forhold til det politiske system, og på den anden side af ikke-sociale udtryk i form af større og mindre forstyrrelser af den offentlige orden.

De socialt belastede byområder er et vidnesbyrd om et markant samfundsmæssigt tab af politisk dynamik. Det bliver ikke mindre alvorligt af, at det overordnede niveau for det politiske system rammes af et tilsvarende tab af politisk dynamik.

Fra konflikt til konsensus

Jeg har karakteriseret det politiske system som en arv fra det 19. århundrede, der essentielt bestod af en central konflikt mellem arbejde og kapital og af denne konflikts repræsentation ved en række politiske partier, der bliver placeret på enten en højrefløj eller en venstrefløj omkring den centrale konflikt. Statens centrale opgave heri bliver at mediere mellem de to modstandere, og kampen om at lede denne institution bliver et afgørende moment i den politiske kamp.

Dynamikken i det politiske system er afhængig af den institutionaliserede konflikt mellem de to parter. Arbejderklassens tendentielle forsvinden bliver dermed også en trussel mod det politiske system. Fraværet af en arbejderklasses politiske repræsentation betyder at konflikten og dermed dynamikken i det politiske system forsvinder. Den centrale modsætning fører ikke til revolutionens eksplosion, men derimod til en implosion, der efterlader den ene af konfliktens to sider. En dynamisk konflikt bliver således afløst af en konsensus, der til en begyndelse bliver organiseret omkring den tilbageblevne parts liberale og konservative idegrundlag. For staten betyder krisen for det politiske system, at den ikke længere har den rolle at mediere mellem konfliktens to sider. Statens nye rolle bliver i stedet at administrere den nye konsensus. Der er tilsyneladende ikke længere en central konflikt, og de sociale manifestationer af en central konflikt bliver set som udtryk for forskellige former for uorden.

Tabet af den ene side i den konflikt, der organiserer det politiske system, bliver en grundlæggende krise for det politiske. Uden konflikten, og det vil sige valget mellem mindst to forskellige muligheder, er det ikke alene arbejderklassen og den ene side i det politiske system, der er faldet væk. Det er selve det politiske, der tenderer mod at forsvinde i det politiske system.

Det demokratiske underskud

Klassesamfundets svækkelse og opløsning handler om fremkomsten af et forbrugersamfund, hvor det ikke længere kun er den enkeltes plads i produktionen, men

i højere grad den enkeltes plads i forbruget, der indikerer et objektivt og subjektivt tilhørsforhold.³ Udsagnet om arbejderklassens forsvinden hviler derfor på den præmis at langt den største del af den tidligere arbejderklasse bliver mere eller mindre fuldgældige medlemmer af det nye forbrugersamfund. Det politiske systems implosion er således ikke i opposition til den generelle samfundsmæssige udvikling, og bortfaldet af mange af de gamle forbindelser, i kraft af arbejderklassen, mellem systemet og samfundet er heller ikke nødvendigvis noget større og/eller længerevarende problem. Til gengæld betyder udviklingen, at de nye grupper af underprivilegerede får endnu et alvorligt problem ud over at være underprivilegerede. Netop disse grupper og mennesker har med arbejderklassen og -bevægelsens forsvinden mistet en potentiel kobling til det politiske system, som det bliver illustreret af de socialt belastede byområders koncentration af disse grupper. Områderne er således ikke alene udsat for en social og urban eksklusion, de rammes også af en politisk eksklusion, og i et fremtidigt perspektiv er denne eksklusion måske den mest alvorlige. Den sociale og urbane eksklusion er netop ikke en natur nødvendighed, men et resultat af de førte politikker siden midt i halvfjerdserne.

De sociale ikke-sociale-kræfter

Bypolitikken i Frankrig og Danmark bliver konkret foranlediget af større og mindre optøjer og ulovligheder. I Frankrig er det unge menneskers hærgen i enkelte kvarterer, der konkret bliver anledning til en ny og forøget indsats. I Danmark er det Hvidovres borgmesters trussel om at overtræde lovgivningen, der bliver katalysator for nedsættelsen af byudvalget. Ulovligheder er således den samlende betegnelse for det bånd og den relation mellem områderne og det politiske system, der foranlediger at det politiske system engagerer sig i områderne. Men derved bliver ulovlighederne også en direkte udstilling af de fraværende bånd og koblinger mellem det politiske system og områderne. Det demokratiske problem består i, at de fraværende relationer først bliver synlige i deres genskabelse i den symbolske og/eller den reelle vold. Først i den paradoksale genskabelse af båndet, mellem det politiske system og det socialt belastede byområder, i hvad der er et a-socialt bånd, og som sådant frembragt af ikke-sociale-

³ Forbrugersamfundet handler om at vælge mellem forskellige varer, men netop som forskellige tegn. Forbrugersamfundet er derfor nødvendigvis reflektivt og individualiserende: "det frie valg" mellem super-markedets mange tilbud er en refleksiv udfordring.

kræfter, bliver disse områder og deres beboeres problemer overhovedet en del af det politiske systems forestillinger om samfundets sociale virkelighed.

Mobilisering fra oven

Staten og den lokale velfærdsstats første problem i forbindelse med en indsats over for de socialt belastede byområder er at finde en modpart i et givet område, som man kan etablere en dialog med. Hvor udgangspunktet for nye tiltag tidligere var et pres nedefra, tilstræber bypolitikken at reetablere og styrke de sociale netværk i et område for at skabe forudsætningerne for ikke mindst en mobilisering i området. Bypolitikken er noget så paradoksalt som et top-down initieret bottom-up forsøg. Tilgangen forsøger at (gen-)oprette den tabte forbindelse mellem områderne og det politiske system og understreger herved, at det er selve de sociale, der er problemet. Bypolitikken forsøger ikke at genskabe det gamle arbejderkvarter, men den forsøger at genskabe kvaliteter, som forbindes med det historiske arbejderkvarter.

Bypolitikkens muligheder bliver i første omgang bestemt af de grænser for indsatsen, som defineres af det offentlige selv. I anden omgang bestemmes grænserne af, hvad der faktisk er muligt i et givet område. Men det er den første grænsedragning, der bestemmer i hvilken udstrækning, det bliver aktuelt at stille spørgsmålet om områdets egne muligheder. Med kollapset af den centrale politiske modsætning medierer staten ikke længere mellem de to politiske fløje, men forvalter en liberal og konservativ domineret konsensus, der bestemmer rammerne for den forudgående forståelse af de socialt belastede byområders situation, og dermed også grænserne for bypolitikken og herunder bestræbelserne på at understøtte en mobilisering i området.

Bypolitikken skal understøtte opbygningen af en principielt selvstændig opposition i området, der kan fungere både som med- og modspiller. Det kritiske element handler om den grad af opposition og modspil, som bypolitikken kan og vil acceptere. Men prisen for ikke at ville risikere en egentlig modpart, modspiller og opposition i et givet område bliver et mere eller mindre amputeret begreb om medborgerskab, og i værste fald ender man i situation, hvor personers medborgerstatus afgøres af, hvorvidt de lever op til offentliges forventninger. Borgerinddragelsen risikerer således blot at blive en legitimering en ren kontrol med områdernes befolkning.

Det symbolske

Arbejderklassens opløsning handler ikke kun om en lang række organisatoriske forandringer, det handler også bortfaldet af en bestemt måde at forstå samfundet på. Opløsningen består ikke mindst i et symbolsk tab af arbejderklassen som en indgang til at læse og begribe samfundet. Det, der mistes, er en hel forståelseshorisont med dens beredskab af begreber, kategorier, klassificeringer og repræsentationer, og en forståelseshorisont der angår hele samfundet, fordi arbejderklassen var en del af en fælles forståelseshorisont, - "la classe dangereuse" med et berømt udtryk fra bourgeoisiets vokabularium. På det symbolske plan handler det således om generel kognitiv krise, som heller ikke samfundsvidenskaben går fri af. Sociologi og samfundsvidenskab mister også en række grundlæggende teoretiske og empiriske elementer.

Det politiske

Den krise som arbejderklassens opløsning betyder for det politiske system resulterer også i en kognitiv krise for det politisk-administrative system. Heller ikke den nye liberale og konservative konsensus kan formulere sig indenfor en forståelseshorisont, som den selv karakteriserer som forældet. De voksende sociale problemer i forlængelse af arbejdsløshedens tilbagekomst midt i 70'erne kan ikke længere forstås i et traditionelt klassekamps perspektiv. Modsætningen mellem kapital og arbejde er ikke længere den centrale samfundsmæssige modsætning, og dermed ikke længere den modsætning som forklaringen og forståelsen af samfundets aktuelle tilstand kan tage udgangspunkt i.

I den nye forståelse findes den centrale modsætning mellem, de der er inde, og de der er ude. Tilsvarende bliver social eksklusion det nye centrale begreb. Den nye forståelses ramme er i sagens natur en konsensus tænkning. Konflikten som en integreret og essentiel del af samfundet og vores forståelse heraf hører til det forældede tankegods, der angiveligt forsvandt med arbejderklassen og klassekampen. Det centrale spørgsmål som den nye konsensus tænkning er optaget af, handler derfor om samfundets sammenhængskraft og om de sociale bånd, der skal sikre denne sammenhængskraft.

De underprivilegerede er ikke længere underprivilegerede, fordi de tilhører samfundets dårligst stillede grupper, men fordi de står udenfor det egentlige samfund, og de står ikke udenfor på grund af samfundets, men på grund af deres egne kvaliteter eller rettere mangel på samme. De står udenfor, fordi de er svage individer.

Den nye tænkning bliver således et spørgsmål om opretholdelsen af den sociale orden. På denne baggrund er det ikke overraskende, at der i sociologien opstår en fornyet interesse for Durkheim's sociologi, der for godt hundrede år siden også tog udgangspunkt i bekymringen for den sociale sammenhængskraft.

Den sociale eksklusions modsætning mellem et indenfor og et udenfor henviser i højere grad til rummet og dermed stedet, end den gamle modsætning mellem oppe og nede. Stedet får dermed også en central plads i den nye tænkning, og bypolitikken kommer til at spille en hovedrolle i udbredelsen af den nye konsensus via dens tematik om socialt belastede byområder, urban eksklusion og social sammenhængskraft.

Etnificering

Samfundets fortsatte sociale problemer skaber et behov for nye forklaringer. Den kognitive og strukturelle krise i forlængelse af arbejderklassens forsvinden placerer indvandrergrupper, og især de grupper der kom til også Danmark og Frankrig som gæste- og fremmedarbejdere, men først og fremmest som arbejdere, i en langt mere udsat position, hvor tilhørsforholdet til arbejderklassen ikke længere udgør en social og politisk kapital, der kan investeres i gruppernes integration i samfundet.

Den succes, som Front National kender i Frankrig og Dansk Folkeparti i Danmark, finder en væsentlig del af sin begrundelse i den kognitive krise, og i den efterfølgende søgen efter nye forklaringer, der også åbner for de mest populistiske. Immigration og indvandrerens bliver en forklaring på mange af den sociale krises fænomener, og ikke mindst på truslen mod den sociale sammenhængskraft.

Front National og Dansk Folkepartis succes handler, som Jean Baudrillard tidligt gjorde opmærksom på, ikke alene om den direkte tilslutning til deres politik i form af medlemmer og vælgere, men snarere om den indflydelse de har haft på de øvrige partier. De to partiers succes hviler både på deres faktiske vælgertilslutning og på forestillinger om deres fremtidige vælgerappel. Succesen henviser således til

spørgsmålet om, hvorfor disse holdninger finder genklang i befolkningen, blandt politikere og ikke mindst i den gamle arbejderklasse.

De gamle arbejderkvarterer og de socialt belastede byområder rammes særlig hårdt af den symbolske og kognitive krise, og en række generelle problemer i forlængelse heraf vil derfor fremstå særlig tydeligt i disse kvarterer og byområder. Tabet af den gamle forståelsesramme handler ikke kun om forståelsen af samfundet, men også, og især i de gamle arbejderkvarterer og i de socialt belastede byområder, om forståelsen af én selv. Tabet af den gamle forståelsesramme er både et kollektivt og et individuelt identitetstab. Det rammer både den voksne og den ældre generation, der får vanskeligere ved at genfinde den gamle verden og dermed sig selv, og den unge generation, der med udgangspunkt i dette symbolske og kognitive tomrum skal finde og opbygge en ny og selvstændig social identitet.

Et af svarene på denne både objektive og subjektive krise for sociale identifikationer bliver en etnificering af de sociale relationer. Etnificering af de sociale relationer har sin styrke i, at den tilbyder et umiddelbart forståeligt og tilgængeligt holdepunkt for alle parter. "De fremmede" er en enkel og effektiv forklaring af samfundets og ens egne problemer og dermed også på ens identitet. For de forskellige grupper af fremmede bliver identiteten som fremmed også en styrke, både som medlemskab af et kollektiv og som en enkel og effektiv forståelse af samfundets og egne problemer og dermed af ens egen identitet.

Etnificeringen af de sociale relationer er et centralt samfundsmæssigt problem, ikke fordi det trækker i retning af en kommunitaristisk forståelse af samfundet, der potentielt truer en traditionel enhedstænkning, men fordi den racisme der ligger til grund for etnificeringen betegner intet mindre end politikkens død.

Modernitetens laboratorier

De socialt belastede byområder er dog ikke kun historien om en verden, der ikke længere er. Det er også en helt ny og en helt anden historie, der skrives i områderne, og som langt fra kun er negativ. Alain Bertho har meget rammende betegnet områderne som modernitetens laboratorier. Områdernes særlige situation og de mange sociale

problemer i forbindelse med områderne betyder, at de også tjener og kan tjene som udgangspunkt for at formulere nye universelle krav, der er relevante for hele samfundet.

De socialt belastede byområder peger for eksempel i kraft af deres tilknytning til immigration og indvandrere ud over den enkelte nation. Områderne er også udtryk for den voksende internationalisering og for nødvendigheden af en retslig og social regulering, der ikke stopper ved nationalstatens grænse. Globaliseringen betyder en voksende bevægelse af ikke alene materielle og finansielle værdier, men også af mennesker og ikke kun en ekstremt privilegeret elite, for hvem bopælspligt er en forældet arv fra fortiden, men også underprivilegerede grupper, og på trods af de midler, hvormed den rige del af verden forsøger at undgå denne side af globaliseringen.⁴ De socialt belastede byområder er et særligt privilegeret udgangspunkt for en refleksion over disse spørgsmål og i forlængelse heraf for formuleringen af nye universelle rettigheder.

Skolen er et andet eksempel, der i forbindelse med de socialt belastede byområder er et fremtrædende og næsten klassisk problem, og hvor områderne bliver udgangspunkt for en mere grundlæggende refleksion over problemerne, der netop ikke kun handler om børnene og de unges forhold til institutionen, men derimod om deres forhold til viden som sådan.

Bypolitikens indsats over for socialt belastede byområder er afhængig af dels de politiske konjunkturer og dels af de reelle muligheder for at opbygge nye sociale netværk i områderne. Den by- og i videre forstand velfærdspolitiske udfordring ligger i at bidrage til at skabe betingelserne for en egentlig selvstændig mobilisering i et givet område, det vil sige en mobilisering, der ikke er en del af det bypolitiske projekt, og som heller ikke kontrolleres af projektet eller andre offentlige myndigheder, og som derfor kan indgå som en selvstændig og ligeværdig deltager og partner i projektet.

En ny mobilisering må nødvendigvis tage udgangspunkt i formuleringen af nye krav og et nyt perspektiv for udviklingen i områderne, og den må fra begyndelsen være involveret i udviklingen af nye organiseringsformer, der kan bære og være befordrende for en ny form for politisk engagement. Det handler om at ophæve områdernes politiske eksklusion, om at skabe et nyt politisk rum og i virkeligheden om at genskabe det

⁴ Jf. for eksempel de uhyggelige scener i efteråret 2005 fra Danmarks og EU's sydlige grænse, de spanske besiddelser Ceuta og Melilla i Marokko.

politiske, det vil sige at integrere områdernes beboere i det politiske, og ikke mindst at reintegrere det politiske system med den sociale virkelighed.

De socialt belastede byområder befinder sig i en social situation, der også kan og bør være udgangspunkt for en reel nytænkning af det politiske, der ikke alene vedrører områderne, men hele samfundet, og med det perspektiv at sociale konflikter igen kan blive et middel til social integration.

BILAG

Litteraturreferencer

- Actes de la recherché en sciences sociales* : 'De l'État social à l'État pénal', no.124, septembre 1998.
- Alapuro, Risto: "On the repertoire of collective action in France and the Nordic countries: a perspective", in D. Bouget & B. Palier (eds.): *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, MIRE-DREES, Paris 1999.
- Andersen, Hans Skifter:
- a) *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. SBI-rapport 320, SBI 1999
 - b) *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*, SBI 2005:10, SBI 2005
- Andersen, Hans Skifter & Ærø, Thorkild:
- Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*, SBI-rapport 287, SBI 1997.
- Andersen, Hans Skifter og Kielgast, Louise:
- De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*. By og Byg Resultater 028, SBI 2003
- Andersen, Hans Thor: *Urban competition and urban crisis: Urban Politics in Denmark*, Research Paper no. 7/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006
- Andersen, Hans Thor; Erik Clark; Frank Hansen og John Jørgensen:
- 'Globalisering og det urbane – mellem vækst og velfærd' i Kristensen, Hans (red.): *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*, SBI rapport 312, SBI 1999.
- Andersen, John: a) 'Stratifikation, integration og eksklusion' i A. Greve (red.): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998
- b) 'The Politics of Gambling and Ambivalence: Struggles over Urban Policy in Copenhagen', in *Geographische Zeitschrift*, 89. Jg. 2001, Heft 2/3.
- Andersen, John & Hovgaard, Gestur:
- Welfare and Urban planning in transition – A Copenhagen Case Study*, Research Paper no. 8/03, Department of Social Sciences, Roskilde University 2003
- Andersen, John & Larsen, Jørgen Elm:
- a) *Fattigdom i velfærdsstaten*, Samfundslitteratur 1989
 - b) 'Underklassen – den nye farlige klasse?' i *Social Kritik* nr. 37, 1995

- Andersen, John, m.fl. (red.): *Empowerment i Storbyens rum*, - et socialvidenskabeligt perspektiv, Hans Reitzels, København 2003.
- Anderson, Antoine: *Politiques de la ville, de la zone au territoire*, Paris, Syros 1998.
- Abrahamson, Peter: a) 'The Scandinavian model of welfare', in D. Bouget & B. Palier (eds.): *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*, MIRE-DREES, Paris 1999.
b) *City and Security: The Case of Social Welfare in Denmark with a Focus on Housing*, Research Paper No: 8/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006
- J. Aspen & J. Pløger (red.): *På sporet af byen*, Spartacus, Oslo 1997.
- Bachmann, Christian & Le Guennec, Nicole:
Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville, Paris, Albin Michel 1996.
- Badiou, Alain: a) *Manifest for filosofien*, Slagmark, Århus 1991, s. 40. Oversat af Kirsten Hyldgaard og Ove Petersen efter *Manifeste pour la philosophie*, Seuil 1989
b) "L'humiliation ordinaire" i *Le Monde* den 16/11-2005;
c): 'Paris: Vi har de opstande vi fortjener' i *Information* den 18/11 2005 - dansk oversættelse af b) ved Niels Ivar Larsen.
- Bauman, Zygmunt: *Modernitet og holocaust*, Hans Reitzels Forlag, København, 1994
- Béhar, Daniel m.fl.: *Les régies de quartier – expérience et développements, regards de chercheurs*, Plan Urbain 1994
- Bell, Daniel: *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books 1973
- Benguigui, Yamina : *Mémoires d'immigrés. L'Héritage maghrébin*, DVD 1997
- Bertho, Alain: a) 'La Plaine Saint-Denis avant le Grand Stade. Entre projet et solidarité' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* nr. 68-69, Paris 1995.
b) *La crise de la politique. Du désarroi militant à la politique de la ville*, l'Harmattan, Paris 1996.
c) *Banlieue, Banlieue, Banlieue*, Paris, Editions de la Dispute 1997.
- Bertho, Alain & Lazzarato, Maurizio :
Plaine St-Denis et nouvelle pensée de la ville, CERMU, Paris
- Berty, Anne: 'À Nantes, une maîtrise d'ouvrage "calibrée" pour répondre à la complexité des interventions en DSU' i *Projets urbains en D.S.U., Les Cahiers du CR-DSU* nr. 13 1996
- Bille, T. & Lund, K.: *En by i København*, (1979, 1985)
- Blok Thomsen, Claus: *Den falske melodi*, Politikens forlag 2006

- Body-Gendrot, Sophie & Le Guennec, Nicole:
Mission sur les violences urbaines, Paris, La Documentation française 1998.
- Bogason, Peter: "En disaggregeret offentlig sektor?", i 'Den lokale velfærdsstat' temanummer af *Politica*, vol. 27, No 1, København 1995.
- Boligministeren (Ole Løvig Simonsen): *Redegørelse om Byudvalgets indsats*, (1997), Folketingets forhandlinger, Fortryk nr. 26 1996-97. København.
- Bolig & Byministeriet: *Byernes udvikling – Et bypolitisk debatoplæg*, København, Bolig & Byministeriet 1998.
- Bonetti, Michel: a) 'L'enjeu de la gestion urbaine', *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 68-69, Paris, Plan Urbain 1995.
 b) 'La construction institutionnelle et politique de la crise urbaine', *Revue Internationale de Psychosociologie* No 9, Avril 1998.
- Bonetti, Michel; Conan, Michel; Allen, Barbara:
Développement social urbain. Stratégies et méthodes, L'Harmattan 1991
- Bourdieu, Pierre: a) *La Misère du monde*, Paris, Seuil 1993
 b) 'Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique', i *Raisons Pratiques*, Seuil, Paris 1994,
 c) 'Le mythe de la "mondialisation" et l'État social européen' i *Contre-feux*, Liber-raisons d'agir, Paris 1998
 d) *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris 2000.
 e) "Si le monde social m'est supportable, c'est parce que je peux m'indigner" – Entretien avec Antoine Spire, éditions de l'Aube, Paris 2002
- Brønnum, Karin (red.): *Erfaringsoverførsel fra Poverty 3 til danske boligsociale projekter*, Socialministeriet, 1995
- By- og Boligministeriet: *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*, København 1999
- Byudvalget: a) *Rapport fra Byudvalget*, bd. 1 & 2, Indenrigsministeriet 1994.
 b) *Status for Byudvalget*, Indenrigsministeriet 1995
 c) *Kravspecifikation vedrørende "kvarterløft-model-projekter"*, Boligministeriet 1996
- Castel, Robert: a) *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard 1995.
 b) 'De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle' i J. Donzelot (red.) : *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Esprit 1991

- c) "'Problematization" as a Mode of Reading History" in J. Goldstein (Ed.): *Foucault and the Writing of History*, Blackwell 1994.
- d) 'Work and usefulness to the world' in *International Labour Review* vol. 135, nr 6, 1996
- e) 'Insecure work and vulnerable relationships', in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, number 3, 2000
- f) 'La discrimination négative. Le déficit de citoyenneté des jeunes de banlieue', i *Partage* novembre/décembre 2006
- Center for tværfaglige urbane studier: *Center for tværfaglige urbane studier*, Kunstakademiets Arkitektskole, København 1998.
- Conseil national des villes (CNV): a) *Rapport 1994-1997*, Paris, La Documentation française 1998
- b) *La place des habitants dans les contrats de ville*, 'Avis du CNV', Maj 1999, (<http://www.ville.gouv.fr/infos/cnv/avis/contrats.html>).
- Collectif: *En marge de la ville, au coeur la société : Ces quartiers dont on parle*, Éditions de l'Aube, Paris 1997
- Cour des Comptes: *La politique de la ville*, 2002

- Damon, Julien: *La politique de la ville*, La documentation Française 1997
- Damsgård Hansen, Ejvind: *Europæisk økonomisk historie. Bind 2 – Tiden fra 1945*, Handelshøjskolens forlag 1998.
- Danmarks Statistik: 'Arbejdsmarked og Løn' i *Statistisk Årbog 2005*.
- Davis, Mike: *The City of Quarts*, New York, Vintage 1990.
- De Palo, Maria-Pia & Uggerhøj, Lars: *Samspil og samliv i boligområder - rapport over ansøgninger til byudvalgets boligsociale initiativer*, Center for Forskning i Socialt Arbejde, København 1995.
- Delarue, Jean-Marie: a) *Banlieues en difficultés : la relégation*, Syros/Alternatives 1991
- b) "La politique de la ville est loin d'être vaine", *Urbanisme* N° 276, Paris 1994.
- Deleuze, Gilles: 'L'ascension du social', i J. Donzelot : *La police des familles*, Minuit 1977/2005
- Derrida, Jacques: a) *De la Grammatologie*, Les Éditions de Minuit, Paris 1967
- b) *Positions*, Les Éditions de Minuit, Paris 1972
- Didier, Michel: 'Note sur la politique de la ville à Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)', *Hommes et Terres du Nord* No 1, 1997.
- Diken, Bülent: 'Byen, fantasien og ghettoen' i *Øjeblikket* nr. ,1998
- Diken, Bülent & Hamburger, Charlotte: 'Fra repressiv tolerance til åben diskrimination i ghettodebatten', i *GRUS* nr. 40 1993.

Donzelot, Jacques:

- a) *La police des familles*, Les Éditions de Minuit, Paris 1977/2005,
- b) (ed.), *Face à l'exclusion : le modèle français*, Paris, Esprit 1991.
- c) 'Promoveringen af det sociale', i *Dansk Sociologi* nr. 3, 6. årg. 1995.
- d) 'La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification' i *Esprit* mars-avril 2004
- e) 'Introduction', séminaire : *Ville, violence et dépendance sociale : l'inflexion néolibérale des politiques urbaine, sociale et de sécurité*, upubliceret, PUCA 2006.
- f) *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Seuil, Paris 2006.

Donzelot, Jacques & Estèbe Philippe:

- a) *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit 1994.
- b) 'Staten som igangsætter', i A. Greve (red.): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998. (Oversættelse af indledningen fra *L'État animateur*)
- c) 'Réévaluer la politique de la ville', i R. Balme, A. Faure, A. Mabileau (dir.): *Les Nouvelles Politiques locales*, Presses de Sciences Politiques 1999

Donzelot, Jacques & Jaillet, Marie-Christine:

Esquisse de synthèse pour introduire à une seconde phase de la recherche. Séminaire sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord, Paris, Plan Urbain 1997.

Donzelot, Jacques avec Mével, Catherine et Wyvekens, Anne:

Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France, Seuil, Paris 2003.

Dubedout, Hubert: *Ensemble refaire la ville*. Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers; La Documentation Française 1983

Dubet, François & Lapeyronnie, Didier :

Les quartiers d'exil, Seuil, Paris 1992

Dubet, François & Martuccelli, Danilo :

Dans quelle société vivons nous ?, Seuil, Paris 1998

Durkheim, Émile : *Les Règles de la méthode sociologique* (1894, 1895, 1901), Flammarion, Paris 1988

Duval, J. et al : *Le "décembre" des intellectuels français*, Liber-Raisons d'Agir, Paris 1998

- Edou, Emmanuel: *Les HLM*, Paris, Economica 1998.
- Engberg, Lars A.: *Social Housing in Denmark*, Research Paper no. 6/00, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter 2000
- Engberg, Lars A.; Bayer, Svend og Tarnø, Christina S.: *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft*, By og Byg Resultater 002, SBI 2000
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Estèbe, Philippe: 'Les Métiers de la ville' i *Esprit* nr. 3-4 1998
- Etherington, David: *Contradictions and Conflicts in Urban and Welfare Politics: Comparative Perspectives on the UK and Denmark*, paper, Research Seminar, RUC 5/12-2000.
- Faure, Alain et Ranchière, Jacques (ed.'s) :
La parole ouvrière 1830-1850. Textes rassemblés et présentés par A. Faure et J. Ranchière, 10/18, Union Générale d'Éditions 1976
- Fjord, Bent: 'Bypolitik og byforvaltning', *AKF Nyt* No 3 *Byudvikling og velfærd*, København 1996.
- Formidlingscentre (ed.): (1996-1998), *Modellerne - ord og billeder fra 8 byudvalgsprojekter*, No.: 1 - 4, København, Formidlingscentret Storkøbenhavn.
- Forrester, Vivianne: a) *Det økonomiske bedrag*, Hans Reitzel, København 2000
 b) *Une étrange dictature*, Fayard, Paris 2000
- Foucault, Michel : *Dits et écrits II, 1976-1988*, Gallimard, Paris 2001.
- Giddens, Anthony: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998
- Goul Andersen, Jørgen: 'Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab' i *Dansk Sociologi* nr. 1/7. årg. 1996.
- Greve, Anni: *Changing Concepts for Handling Dangers in the City: The Case of Copenhagen*, Research Paper No: 9/06, Department of Society and Globalisation, Roskilde University 2006
- Groth-Hansen, Flemming: 'Den udenlandske inspiration til kvarterløft i Danmark', *Byplan* nr. 1 1998
- Grünberger, Pernille og Muff, Elsebeth Kirk:
Faren ved at overdrive det nære i nærmiljøstrategierne – en analyse af kvarterløftet i Kgs. Enghave, specialeafhandling, socialvidenskab og voksenpædagogik, Roskilde Universitetscenter 2000.

Gueslin, André : *Gens pauvres. Pauvres gens. – dans la France du XIX siècle*, Aubier, Paris 1998

Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning:

Polarisering i det danske samfund, CASA 1997.

Hansen, Finn Kenneth (m.fl.): *Social Årsrapport 2005*, Socialpolitisk Forening & CASA, Socialpolitisk Forlag 2005

Hansen, Hardy: 'Socialisme anno 2000: Interview med Hardy Hansen', *Faklen* nr. 17 – Efterår 2000.

Hansen, Jesper Visti: **a)** 'Frihed, lighed og broderskab – eller døden. En præsentation af Jacques Donzelot's politiske sociologi', i *Dansk Sociologi* nr. 3, 6. årg. 1995.

b) 'Det nye sociale spørgsmål', i A. Greve (red.): *Sociologien om velfærd*, Roskilde Universitetsforlag 1998

c) 'City policy in Denmark and France', in D. Bouget & B. Palier (eds.): *Comparing social welfare systems in Nordic Europe and France*, MIRE-DREES, Paris 1999.

d) 'Kvarterløft i Randers' i *Social Politik* nr. 5, oktober 2000.

e) 'Changer l'école plutôt que changer d'école. L'expérience de Enghøjsskolen', i 'La question Urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses'. *Les cahiers du DSU*, nr. 24, Lyon 2000.

Hegland, Tore Jacob: *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Ålborg, Aluf 1994.

Holmgaard, Nanna og Jørgensen, Ida:

Forvaltning i netværk og praksis, kvarterløftprocesser i Københavns Kommune, specialeafhandling, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC, 2003.

Hulgård, Lars: **a)** 'Den lokale ildsjæl og det polycentrerede samfund', i 'Den lokale velfærdsstat' temanummer af *Politica*, vol. 27, nr. 1, 1995

b) *Værdiforandring i velfærdsstaten, - et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer*, København, Forlaget Sociologi 1997.

c) 'Socialpolitik som en investering i samfundets sociale kapital', i *Socialpolitik som investering*, Socialministeriet 2000

Jazouli, Adil : *Une saison en banlieue*, Plon 1995

Jespersen, Jesper: **a)** *Økonomi og virkelighed. Fem økonomiske "sandheder" til debat*, Fremad, 1996.

- b) 'Er arbejdsløsheden politisk bestemt?' i 'Velfærd for hvem?', temanummer af *Social Forskning*, Socialforskningsinstituttet oktober 1998.
- Jessop, Bob: *Globalisering og interaktiv styring*, Roskilde Universitetsforlag 2000, oversat af Carsten Jensen og Linda Taudal
- Jørgensen, Birte Bech & Thomsen, Leif :
Hverdagslivet i en forstad, Munksgaard, København 1978
- Jørgensen, Merete: *Sociale forestillinger i forandring – en analyse af et socialpolitisk skift*, specialeafhandling, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter 2002.
- Kassovitz, Mathieu: *La Haine*, (spillefilm), DVD 1995
- Koch-Nielsen, Inger (et al.): *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ*. København, SBI/SFI 1997.
- Kristensen, Catharina Juul: 'Gensidig integration – ansatser til en teoretisk tilgang til differentieret social integration', i T. J. Hegland (m.fl.): *Sammenbrud eller sammenhold ? Nogle udviklingstendenser for velfærdssamfundet*, Akademisk Forlag 1997.
- Kristensen, Hans (red.): a) *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*, SBI rapport 312, SBI 1999.
 b) 'Bypolitikens undfangelse, fødsel og fremtid' i *Byplan* nr: 4/5 2000
 c) 'Velfærd og bolig – behov for reformer?' i *Samfundsøkonomen* nr. 1 2006
- Krogh, Tyge: *Staten og de besiddelsesløse*, Odense Universitetsforlag 1987.
- Lacan, Jacques: a) 'Conférences et entretiens dans des universités nord-américaines' i *Scilicet* nr. 6/7
 b) *Encore. Le Séminaire Livre XX*, Seuil, Paris 1975
- Lemche, Jytte & Sidelmann, Margit, (1998), *Liv i gård og gade. Boligsocialt arbejde i praksis*. København, Frydenlund 1998.
- Leonardsen, Lykke: 'Kvarterløft i Kongens Enghave' i *Social Politik* nr. 5, 2000
- Lepoutre, David: *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Odile Jacob, Paris 1997
- Lind, Olaf & Møller, Jonas:
FolkeBolig, BoligFolk. Politik og praksis i boligbevægelsens historie, København, Boligselskabernes Landsforening 1994.
- Linderström, Svend Åge: 'Byudvalgsindsatsen på Bispebjerg – visioner og dilemmaer' i *Social politik* nr. 5 2000.
- Lorcerie, Françoise: 'L'université du citoyen à Marseille', *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 68-69, Paris, Plan Urbain, 1995.

- Lützen, Karin, (1998), *Byen tæmmes. Kernefamilie, sociale reformer og velgørenhed i 1800-tallets København*, Hans Reitzels Forlag
- Lyotard, Jean-François : *La condition postmoderne*, Minuit, Paris 1979
- Løvig Simonsen, Ole: 'Byudvalgets projekter er beboernes projekter', *Modellerne* 4, København, Formidlingscentret Storkøbenhavn 1998.
- Mann, André: 'En aktiv indsats overfor de unge' i *Modellerne* nr. 1, Formidlingscentret Storkøbenhavn 1996.
- Mauss, Marcel : a) 'Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques' (1923), i *Sociologie et anthropologie*, PUF, Paris 1985 (9.udgave), (1.udgave 1950)
b) 'Essai sur les variations saisonnières des sociétés Eskimos. Etude de morphologie sociale' (1904) i *Sociologie et anthropologie* (se ovenfor)
- Mayol, Pierre: 'Politique de la ville et action culturelle', i *Projet* nr. 260 – Hiver 1999-2000.
- Mazanti, Birgitte & Pløger, John:
'Stedet i plural – den suburbane zone', i *Sociologi i dag* nr. 4 1999.
- Mazanti, Birgitte: *Fortællinger fra et sted*, SBI, Hørsholm 2002
- Méda, Doménique : *Le temps des femmes*, Flammarion 2001
- Merlant, Philippe: 'Marseille forme ses habitants à la citoyenneté', i *Place Publique*, januar 1999. (<http://www.place-publique.fr/mag/mag01/zoom3.html>).
- Merrien, François-Xavier: 'Etat-providence et lutte contre l'exclusion', in Paugam, Serge (ed.): *L'Exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Editions la Découverte 1996.
- Messu, Michel: *La société protectrice. Le cas des banlieues sensibles*, Paris, CNRS Editions 1997.
- Mucchielli, Laurent : *La découverte du social*, La Découverte, Paris 1998
- Munk, Anders: *Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer – en undersøgelse af ni københavnske bykvarterer*, SBI-rapport 305, SBI 1998.
- Møller, Iver Hornemann: *Samfundet polariseres. Det begynder på arbejdsmarkedet, fortsætter i socialpolitikken og slutter i det civile samfund*, ATA-forlaget, Aalborg 1989
- Nantes, Ville de: *Bilans des Programmes de développement social urbain. Rapport de synthèse* 27 septembre 1995.
- Necef, Mehmet Ümit: 'Tyrkeren og ghettoen', i *GRUS* nr. 41 1993.

- Nielsen, Tabitha Wright og Uggerhøj, Lars:
Samarbejde og strategier – en undersøgelse af boligsocial indsats,
 Center for Forskning i Socialt Arbejde 1998
- Olsen, Lars: *Det delte Danmark*, Gyldendal 2005
- Paugam, Serge: a) *La société française et ses pauvres*, PUF, Paris 1993
 b) 'La révolte des chômeurs, un mouvement sans précédent', *Magazine Littéraire*, No 365, mai 1998.
- Palier, Bruno: 'Le système français de protection sociale' i Jean-Claude Portonniier :
Glossaire bilingue de la protection sociale, vol. 1, MIRE 1998
- Pasquier, Elisabeth & Petiteau, Jean-Yves: 'Itinéraire d'un chef de projet dans son quartier' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* no. 68-69, 1995.
- Pinson, Daniel: 'Générations immigrées et modes d'habiter. Entre repli communautaire et fusion transethnique' i *Les Annales de la Recherche Urbaine* nr. 68-69, Paris 1995.
- Pløger, John: "'Det lokale" som grundlag for bypolitikken – en illusion?'
 i *Samfundsøkonomen* nr. 7 1999
- Rasborg, Klaus: *Det sociologiske paradigme – sociologien om det moderne og det postmoderne samfund*, Forlaget Sociologi 1995
- Reddersen, Jakob: *Forvaltning af et bykvarter i forandring. En analyse af Kongens Enghave i Københavns Sydvest-kvarter*. SBI-Byplanlægning 67, SBI, Hørsholm 1993
- Regeringen: *Regeringens strategi mod ghettoisering*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2004
- Rey, Henri: *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po. 1996
- Rosanvallon, Pierre : *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil 1995.
- Rose, Nikolas: 'The death of the social? Re-figuring the territory of government', i *Economy and Society*, Vol. 25, nr. 3 August 1996.
- Sassen, Saïka: a): 'Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims' i *Public Culture* No. 8, 1996
 b): *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press 2000.
- Schwartz, Jonathan Matthew:
Reluctant Hosts: Denmark's Reception of Guest Workers, Akademisk Forlag 1985

Schweyer, François-Xavier:

'Vers un Etat partenaire ?' in Paugam, S. (ed.): *L'Exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Editions la Découverte 1996.

Silver, Hilary: 'Culture, Politics, and National Discourses of the New Urban Poverty', i Mingione, Enzo: *Urban Poverty and the Underclass*, Blackwell 1996

Simonsen, Kirsten: *Byteori og hverdagspraksis*, Akademisk Forlag 1993

Sire-Marín, Évelyne : 'Mortels contrôles d'identité' i *Banlieue, lendemains de révolte*, La Dispute 2006

Socialministeriet: *Socialt udstødte – et fælles ansvar*, Socialministeriet 1994

Statens sekretariat for kvarterløft:

a) *Baggrundsmateriale til boligministerens startkonference om kvarterløft 17. juni 1997. 2. Beskrivelse af kvarterløft generelt og de enkelte projekter*, København 1997. (upubliceret)

b) *Kravspecifikation for kvarterløft – marts 2000.*

Sueur, Jean-Pierre: *Demain, la ville. Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité par Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans*, tome 1 & 2, Paris, La Documentation française 1998.

Susser, Ida (ed.): *The Castells Reader on Cities and Social Theory*, Blackwell, 2002.

Tavernier, Bertrand: *De l'autre côté du periph'*, (dokumentarfilm) France 2 1997.

Thomsen, Leif & Jørgensen, Birte Bech: *Hverdagslivet i en forstad*, Munksgaard, København 1978

Thomsen, Leif: **a)** *Den autoritære by*, Akademisk Forlag, København 1981

b) 'Er der Ghettoer i Danmark?', i *Byplan* nr. 6/1994.

c) *Storbyens epokemonumenter, ruiner, livskræfter og rytmer*, KACTUS, Kunstakademiets Arkitektskole, København 1999

Tonboe, Jens: **a)** *Rummets sociologi*, Aalborg Universitetsforlag 1993.

b) 'Territoriality: Displaced power or frustrated identity?' i Källtorp, O. (et al.) (ed.): *Cities in Transformation - Transformation in Cities: social and symbolic change of urban space*. Aldershot : Avebury, 1997

Topalov, Christian : **a)** 'Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle' i *Les Temps Modernes* 43 årg., nr. 496/497 nov/dec 1987.

b) 'Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée. 1889-1903.' i *Genèses* nr. 23 juni 1996.

Torring, Jacob: **a)** 'Towards a Shumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform', i *Economy and Society*, vol.28, nr. 3, 1999.

- b)** 'Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state', i *Journal of European Social Policy* 1999 vol. 9 (1).
- Touraine, Alain: **a)** *La Société postindustrielle*, Paris, Denoël 1969
b) 'Face à l'exclusion' i *Esprit* nr. 169, février 1991
c) *Critique de la modernité*, Fayard, Paris 1992
- Uggerhøj, Lars: **a)** *Lokal organisering af social integration - en undersøgelse af boligsocial indsats*, København, Center for Forskning i Socialt Arbejde 1996.
b) *Beboerrådgiveren - en spørgeskemaundersøgelse om erfaringer fra det boligsociale arbejde*. København, Center for Forskning i Socialt Arbejde 1997.
- Velfærdskommissionen (1995): 'Beskæftigelse, offentlig forsørgelse og marginalisering' i *Velstand og velfærd – en analysesammenfatning*, Erhvervsministeriet 1995
- Veltz, Pierre: *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, PUF 1996
- Vestergaard, Hedvig: **a)** 'The Changing Fate of Social Housing in a Small Welfare State – The Danish Case', i L. J. Lundqvist (ed.): *Policy, organization, tenure – a comparative history of small welfare states*, Scandinavian University Press, Oslo/Stockholm 1992
b) 'Troubled Housing Estates in Denmark', in Madanipour, Cars & Allen (ed.), *Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*, Regional Studies Association, Regional Policy and Development Series 23, 1998.
c) 'Boligpolitik i velfærdsstaten' i Niels Ploug m.fl. (red.): *Den danske velfærdsstats historie*, Socialforskningsinstituttet 2004
- Vestergaard, Hedvig, m.fl.: *De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ*, SBI-rapport 288, SBI 1997.
- Vilstrup, Li: *En Kvarterplan bliver til*, video Bygge- og Boligstyrelsen 1997
- Wacquant. Loïc J. D.:
a) 'Banlieues françaises et ghetto noir américain : de l'amalgame à la comparaison', *French Politics and Society*, N° 4, vol. 10, Harvard 1992.
b) 'Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos" ', *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 54, Paris, Plan Urbain 1992.

- c) 'The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications', i *Acta Sociologica* Vol. 39 No. 2 1996
- d) 'De l'État charitable à l'État pénal : notes sur le traitement politique de la misère en Amérique', *Regards sociologiques*, No 11, Strasbourg 1996.
- e) 'Marginalitet i Storbyerne i det kommende årtusind' i *Social Kritik* nr. 52-53, 1997
- f) 'Negative Social Capital: State Breakdown and Social Destitution in America's Urban Core', i *Neth. J. of Housing and the Built Environment* Vol. 13, 1998, No 1.
- g) *Les prisons de la misère*, Éditions Raisons d'Agir, 1999

Weber, Max: *Makt og byråkrati*, Gyldendal norsk forlag, Oslo 1982.

Wilson, William Julius: *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Vintage Books, New York 1997.

Wieviorka, Michel: *Violence en France*, Seuil, Paris 1999.

Bilag 1

Interviews m.m. i perioden 1997 – 2000.

Interviewpersoner:

André Mann, souschef Socialcentret Sundby Nord (Holmbladsgade)

Lars Mikael Thomsen, projektkoordinator i Projektbasen, Holmbladsgade

Ingrid Bertelsen, leder af Projektbasen, Holmbladsgade

Charlotte Hamburger, fuldmægtig, Boligministeriet, Byudvalget.

Svend Aage Linderström, leder af Degneren - den boligsociale indsats på Bispebjerg,

Lars Uggerhøj, socialrådgiver, Ph.d.

Leif Thomsen, by- og kultursociolog, leder af KACTUS (Kunstakademiets
Arkitektskole Center for Tværfaglige Urbane Studier)

Kay Jokil, leder af Formidlingscentreret Storkøbenhavn

Grete Wendt, fuldmægtig, Socialministeriet

Tabita Nielsen, Center for Forskning i Socialt Arbejde

Asger Munk, leder af Statens Sekretariat for Kvarterløft

Pia Blådal, Hvidovre kommune, Beskæftigelsesafdelingen og Kvarterløft

Kirsten Schalburg, skoleinspektør, Enghøjsskolen Avedøre Stationsby

E. Juel Christensen, lærer, Enghøjsskolen Avedøre Stationsby

Vibeke Dahl, leder af Jobbutiken, Avedøre Statonsby

Lise Bisballe, leder af Kulturkælderens og udviklingschef i Underværket

Steen Sonne Andersen, projektkoordinator Randers kommune

Poul Jeberg, leder af Underværket

Ann Thorsted, lærer og beboer i Tøjhushavekvarteret i Randers.

Kvarterløftkonferencer

Konferencer er andet og mere end de officielle programmer. De er også og især mødesteder for en lang række mennesker med vidt forskellig baggrund: beboere, professionelle, politikere og forskere. De tre konferencer, nævnt nedenfor, har i kraft af

samtaler og diskussioner udenfor det officielle program også fungeret som rum for en lang række uformelle interview med beboere og professionelle.

- Københavns Kommunes Kvarterløftsekretariat: Midtvejskonference 20-21. november 1999, LO-skolen i Helsingør.
- Kvarterløft Kongens Enghave, Borgerkonference august 1999, Christiansminde kursuscenter, Svendborg.
- Statens Sekretariat for Kvarterløft, Borgerkonference for de 7 kvarterløftområder 18-19. september 1999, Munkebjerg Hotel, Vejle.

Områdebesøg i forbindelse med undervisning:

I forbindelse med min undervisning ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi har jeg (med-)arrangeret besøg med studerende i byudvalgs- og kvarterløftområder. Besøgene indebar oplæg af og diskussioner med professionelle, som også fungerede som en art uformelle interview:

- Kvarterløftprojektet Femkanten, 12-13. april 1999. Besøg ved Kvartercentret og herunder oplæg af og diskussion med *Jan Lindboe* og møde med brugere af kvartercentret. Ligeledes besøg i Degneren med oplæg af og diskussion med *Svend Åge Linderström*.
- Vapnagård, Helsingør, 13. april 1999. Oplæg af og diskussion med beboerrådgiver *Bo Andersen* og leder af Vapnagårdparkens ungdomscafé *Claus Larsen*.
- Kvarterløft projektet i Kongens Enghave. Kursus i feltarbejde, 4-8. januar 1999 (det første på socialvidenskab). Udover at de studerende gennemførte en lang række interviews – fra bistandsklienter over politikere til det lokale politi – indeholdt kurset også oplæg af og diskussion med *Lykke Leonardsen* (5. januar), leder af kvarterløftsekretariatet, og *Vagn Smed* (6. januar), redaktør af Sydvest Folkeblad.

Frankrig

Interviewpersoner:

- Alain Bertho, Sociologue, Maître de conférence, Maîtrise de Sciences et Techniques, Formation à la connaissance des banlieues, Université de Paris VIII, Saint Denis
- Michel Bonnetti, Directeur de Recherche, Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative, CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment)
- Paul Cloutour, Chargé de mission DSU-Ville de Nantes
- Michel Didier, Responsable du centre de ressources de la DIV (La Délégation interministérielle à la ville), tidligere Chef de Projet, Mission DSU, Montreuil.
- Simon Movermann, Chef de Projet, Réforme administrative (territorialisation), Montreuil

Marseille

Udover de formelle interview ovenfor fik jeg i sommeren 1998 lejlighed til at deltage i tredje del af et kursus om Marseille. Der var tale om et originalt, meget anderledes og intensivt kursus, der forløb over tre dage og foregik en lang række forskellige steder i Marseille og især i flere af byens socialt belastede kvarterer og ved bypolitiske projekter. Kurset blev anledning til at møde og diskutere med en række forskellige personer, der var engagerede i og ofte passionerede omkring byen og kvarterets udvikling: professionelle i de konkrete byprojekter, andre offentlig ansatte, beboere, kunstnere og forskere.

Chantal Deckmyn: *Lire une ville : Marseille*, 3ème session 22-24 juin 1998.

Der var tale om et kursus over tre gange i løbet af et semester, som Chantal Deckmyn (arkitekt og urbanist) siden 1996 havde organiseret for det franske Justitsministerium. De øvrige deltagere kom fra det franske retsvæsen, og forløbet var dermed også en unik lejlighed til at diskutere lov og ordens aspektet ved den franske bypolitik.

Mere end interviewpersoner

To personer, som jeg aldrig formelt har interviewet, har i kraft af talrige samtaler og diskussioner om bypolitik spillet en central rolle for mit arbejde med afhandlingen:

Françoise de Barros, Chargée de mission, CNV (Conseil national des villes)

Jacques Donzelot

Bilag 2

UNDERVÆRKET

(Kvarterløft i Randers)¹

Tøjhushavekvarteret i Randers er det mindste område blandt de syv første kvarterløft under regeringens byudvalg, og blandt de mange projekter under og i tilknytning til kvarterløftet finder man Underværket. Underværket er imidlertid ikke alene et kvarterløft-, et by- og et dansk projekt, det er desuden et europæisk byudviklings projekt, som skal bekæmpe social diskrimination på mange niveauer. Udgangspunktet for projektet er at se kulturelle forskelle som en rigdom, i stedet for at anskue dem som udtryk for et problem. De kulturelle forskelle bliver betragtet som ressourcer, der giver mulighed for at udvikle nye produkter og tjenesteydelser, og som desuden øger etniske minoriteter og marginaliserede gruppers muligheder for at bidrage til og deltage i byens sociale, kulturelle og økonomiske liv. I juli 1997 blev Underværket sammen med 25 andre europæiske byprojekter blandt 500 ansøgninger udvalgt som Urban Pilot Project af EU-kommissionens Generaldirektorat XVI for Regionalpolitik og Samhørighed. Underværket modtager 17 mio. kroner i etableringsstøtte fra EU til et samlet budget på 56 mio. kroner over fire år. For at høre nærmere om kvarterløft og Underværket tog jeg i august måned til Randers, hvor jeg talte med: Ann Thorsted, lærer, beboer i Tøjhushavekvarteret og mangeårig formand for beboerforeningen. Lise Bisballe, væver, beboer i Tøjhushaven, daglig leder af Kulturkælderens og udviklingschef i Underværket. Steen Sonne Andersen, Randers kommunes projektkoordinator på Underværket, og Poul Jeberg, daglig leder af Underværket. De tre sidstnævnte udgør sammen med arkitekt Bent Frank Andersen Underværkets ledelsesgruppe.

¹ Teksten (artiklen) blev oprindeligt publiceret i Social Politik nr. 5, oktober 2000, hvor titlen *Underværket* af uvisse årsager blev ændret til *Kvarterløft i Randers*.

KVARTERET

Kvarterløftprojektet i Randers omfatter udover Tøjhushaven også Østergadekvarteret og Laksegadekvarteret/karreen. Tøjhushaven er beliggende i det centrale Randers langs med havnen og er et såkaldt typisk provins-brokkvarter fra 1800-tallet. Kvarteret er adskilt fra vandet af en smal stribe med virksomheder i forbindelse med den stadig aktive havn. "Men den velfungerende havn og dens siloer er også kvarterets værn mod en omfattende mondænisering" (AT).

Østergadekvarteret ligger mellem Tøjhushaven og selve bymidten og dateres tilbage til 1700-tallet. Kvarteret var tidligere en del af bycentret med håndværk og småindustri og et rigt handels og forlystelsesliv. "Østergade var jo Randers' Fleetstreet, det var her alle aviserne blev trykt" (LB). Siden 1960'erne er kvarteret blevet ændret radikalt, "der er jo sket det samme som i alle byer, da de lavede de store trafik gennemskæringer, har de på en eller anden måde har skåret byen i stykker, og gjort det til et hensygnende kvarter" (PJ).

I den modsatte ende grænser Tøjhushaven op til Laksegadekvarteret/karreen, der blev inddraget i kvarterløftet for at det samlede kvarterløftområde kunne omfatte mindst 1000 beboere, hvilket var et af kravene for at komme i betragtning til projektmidlerne. Kvarterløftprojektet omfatter således tre kvarterer med i alt ca. 1100 beboere.

Det er især to træk, der går igen når mine fire samtalepartnere skal karakterisere kvarteret: det stærke sociale miljø og det nedslidte fysiske miljø:

"Jeg har boet i Tøjhushavekvarteret siden 1984, og det har altid været karakteriseret ved at være en landsby i byen, det er meget selvgroet. Det er et kvarter som består af ejer, andels og private udlejnings boliger, dvs. der er ikke noget alment byggeri. Det har været et område, der tiltrak skægge typer af mennesker, skolelærere, kunstnere, grønne folk og den slags. Der har også altid været en stærk organisering i modsætning til mange andre dele af byen, en stærk beboerforening, og det er et kvarter med en masse aktiviteter, en hel masse selvorganisering. Det er også fattigrøvene, der har boet i kvarteret, og hvis man kigger på det bygningsmæssige, så har det aldrig været et "fancy" kvarter, fordi der har manglet penge til at gøre noget i området. Bydelen har desuden været rummelig i forhold til skæve eksistenser. Det har været en del af miljøet, at man ikke blev udstødt eller ugleset, fordi man ikke var en del af "mainstream"" (LB).

Det rummelige understreges af, at "der faktisk også er diverse offentlige og private chefer og direktører, som har bosat sig i kvarteret i nogen af de større lejligheder, det er virkelig hele spekteret der bor dernede. Kirkens korshær er også tilstede og har et værested dernede" (SA). Tøjhushavekvarteret fremviser således næsten et idealbillede på den alsidige beboersammensætning, som er blevet et mål for den danske bypolitik, - en gruppe mangler dog. "Overfor byrådets bekymring for at Underværket ville føre til en social ghetto med mange indvandrere i kvarteret, måtte jeg ved flere lejligheder som formand for beboerforeningen fremhæve, at det eneste vi manglede var nogle flygtninge og indvandrere. Op til kvarterløftet boede der to! En fra Tyrkiet og en fra Italien" (AT). Tøjhushaven beskrives som et meget levende kvarter, "det er et område, hvor man afprøvede nye ideer" (AT), hvor "folk har kommet hinanden enormt meget ved, og området har et ufatteligt velfungerende beboerhus til trods for, at det var en faldefærdig rønne, hvor toilettet gik ned hver gang der var store arrangementer" (PJ).

Det nedslidte fysiske miljø er det andet træk som fremhæves som karakteristisk for kvarteret. "Der er store bygnings- og vejproblemer, en park i forfald, op til flere forfaldne huse, faldefærdige røtter, nogle bygninger der skulle rives i forvejen, gader i forfald med dårlig asfalt og dårlige fodgængerforhold med ødelagte fliser o.s.v." (PJ). "Rent fysisk så er det sku et nedslidt område, det trænger virkelig til nogle investeringer i bygninger og fysisk infrastruktur. Trafik og oversvømmelser er store reelle problemer" (SA).

"Og rent historisk så lå byens fattighus i det her område, hvor familierne vendte spisebordet om og placerede børnene ovenpå, når der var oversvømmelser, og sejlede dem tørskoede op på land. Der har altid været oversvømmelser en til to gange om året" (PJ). "Men hvis vi taler om den sociale dimension, har det været fantastisk, at når så katastrofen kommer, så er alle mand af hus, alle mand er med på, at nu står vi sammen, og det er ikke løgn, at naturen har været med til at producere det sociale sammenhold" (LB). "Det er rigtigt, det fik folk til at tale sammen. Det kan være det bliver problematisk nu, hvor ulykkerne ikke kommer længere, og hvad gør man så?" (PJ). Underværket kunne være et af svarene.

Sten refererede med en herlig karikatur af "københavnsk", at besøgene fra andre kvarterløftområder, efter at de havde været en tur rundt i kvarteret, ofte stillede spørgsmålet: "Ja, men hva' er så problemet?"

"Nogen gange kan du godt have et byområde, hvor man siger, det går jo meget godt, men det er ikke ensbetydende med, at man ikke skal gøre noget ved det, fordi hvis forfaldet af bygninger, veje og parker var fortsat, hvis der ikke var sket noget, så ville direktøren og musikeren flytte derfra. Man kunne se, at der ville komme problemer på et tidspunkt. Landsbytosserne var der, og der var flere af dem end andre steder, og der var også flere fattige, men folk er ikke mere tossede og fattige, end at de også kan blive rige, og så ville de flytte derfra. Og det der er vigtigt for området er, at de folk netop bliver boende, fordi det er dem, der markerer hele området" (PJ).

Kvarterløftområdet er altså ikke et specielt socialt belastet boligområde. Kvarterløftprojektet er til gengæld en eksemplarisk fremsynet indsats, hvor det offentlige - takket være kvarterets beboere - undtagelsesvis er på forkant med udviklingen. Der findes andre kvarterer i Randers, hvor de, med Lises ord, sædvanlige 'elendighedsprofiler' kan laves med langt større overbevisning som det store almennyttige boligområde Nordbyen eller Jennumparken. Og en af de vigtige effekter af projekterne i Tøjhushavekvarteret er, "at der har været de første beboermøder i Nordbyen om et fremtidigt kvarterløftprojekt, og at byrådet har fået øjnene op for mulighederne i Nordbyen" (AT).

"Kvarterløftet i Randers er helt atypisk i forhold til de andre, som Ålborg Øst eller de københavnske kvarterløftområder, de kan overhovedet ikke sammenlignes. Men det skal også siges, at vi aldrig har præsenteret det som et specielt elendigt kvarter, men som et kvarter hvor der virkelig var nogle potentialer, virkelig var nogle muligheder for at lave noget nyt og spændende, også fordi beboerne i den grad har været involveret i hele projektet, alle delprojekterne og forslagene osv. Også derfor er det helt klart anderledes end de andre store meget socialt belastede områder" (SA).

"Beboerforeningen er en meget uformel, en meget græsrodsorienteret beboerforening, der har været i Tøjhushavekvarteret gennem mange år. Den er opbygget omkring arbejdsgrupper, som har indgået omkring kvarterløftet, og foreningens netværksstruktur og dens relativt flade struktur har fungeret vældig godt i forhold til projektorienteret byudvikling som kvarterløft. Men det er også de aktives tyranni, det er der slet ikke nogen tvivl om, sådan har vores kvarter altid fungeret. Vi prøver at opløse det ved at gøre arbejdet så konkret som muligt i de forskellige arbejdsgrupper, således at enhver kan gå ind i noget konkret arbejde. I årenes løb har jeg udviklet en ..., ja, jeg ved

ikke, men der er nogen, der først er der, når det er helt nært, og andre der gerne vil være med til de mere sammenhængende ting. Kunststykket består for os i, at kvarteret ikke bliver splittet ad på kryds og tværs. Åbenheden skal være der hele tiden, og ligeledes tilbudet om at alle kan være med til at tage beslutninger på stormødet, som er kvarterets traditionelle overordnede demokratiske organ. Det er lige meget om der ikke har været stormøde i to år, det er stadigvæk på stormødet, man tager beslutninger vedrørende kvarteret, som f.eks. den trafiksanering for hele kvarteret, hvor vi snart skal tage den endelige beslutning" (AT).

IDEEN

Fra begyndelsen af 80'erne manifesterer det stærke sociale miljø sig blandt meget andet ved et massivt pres fra beboerne for at få kommunen med til at gøre noget for området, og efter en lang proces sker der noget i begyndelsen af 90'erne.

"Fra politisk side var man indstillet på at der skulle ske noget, og i 1991 rettede kommunen en henvendelse til beboerne om ideer til byfornyelse af området. Opgaven var at skabe en byfornyelse, der både kunne omfatte boliger og erhverv, og der blev involveret en forfærdelig masse folk, fra teknisk forvaltning, fra kulturforvaltningen, fra centralforvaltningen i Randers kommune, som sammen med beboerne gik i tænketank. Det var faktisk der ideen om Underværket opstod. Vi havde en stor tom plads i kvarteret, der hed Grisepladsen, det var en grund der tilhørte det gamle slagteri der har ligget hernede, og nogen foreslog at man kunne lave et enormt fedt tyrkisk bad. Samtidig var Kulturkælderens i gang med at arbejde med at flytte nogle aktiviteter mere bynært - vi er ellers i et af de rigtige, rigtige områder oppe i Nordbyen - der var nogen der foreslog et væksthuse, som kunne integreres i bylivet, også for at kommercialisere nogle af aktiviteterne med henblik på at skabe noget beskæftigelse og noget økonomisk aktivitet. Vi begyndte at tænke alle ideerne sammen, der kunne være alt muligt på den grund, undervisning, galleri, teater, butikker, højskole, kunsthåndværk. Det fik også et flygtninge og indvandrers perspektiv, vi var godt klar over, at der på det tidspunkt var store beskæftigelses problemer blandt indvandrere og flygtninge. Ja det er der stadigvæk, det gik jo bare af helvede til en overgang, men især indvandrerne har nogle

ressourcer indenfor alt hvad der hedder selvstændig virksomhed, man har nogle andre traditioner, man har nogle andre måder at gribe ting an på, og hvorfor ikke prøve at udnytte den ressource i stedet for at folk bare går og gør ingenting, hvorfor ikke prøve at tænke den dimension ind. Prøve at sige kan vi ikke genbruge og fortolke noget omkring markedspladsen, det som markedet egentlig altid har været, hvor man udveksler varer, hvor man udveksler sladder, hvor man netværker, hvor det bliver uformelle mødesteder. Kunne det give afsæt både for både noget økonomi, noget kulturformidling, noget omkring den interkulturelle virkelighed, noget med at få udnyttet ressourcerne. Det var meget det, der lå som tankesæt. Underværket er et projekt, som er tænkt ud i Tøjhushavekvarteret, og det var der processen omkring kvarterløft startede" (LB).

"På et tidspunkt er vi 75 mennesker, der arbejder på forskellige delprojekter, markedshaller, det orientalske bad, en international højskole, Kulturkælderen, osv. Vi brugte en masse energi på at finde ud af, om det kunne realiseres. Det arbejdede vi på et par år, og det interessante var, at lige meget hvor vi kom hen, så syntes folk det var en rigtig spændende ide, og vi fandt hurtigt ud af, at vi kunne finde penge til driftsdelen, men det at få penge til mursten, det var et virkeligt problem, der var simpelthen ikke nogen. Samtidig blev vi opfordret til at forsøge at finde en anden placering nærmere på bymidten, og vi fik kik på stedet her i Østergadekvarteret, som på det tidspunkt var enormt forfaldent" (LB). "Det havde været investeringsobjekt for Alex Poulsen, som troede der skulle være et storcenter, men det satte lovgivningen en stopper for" (SA).

"Et flot projekt som Underværket, det er også et demonstrationsprojekt, der viser at vi kan nogle ting her i byen. Det er at sætte de gamle værdier fra handelskulturen og arbejderkulturen, som solidaritet og iværksætteri på dagsorden, de gamle værdier som finder nye udtryk. Og det med iværksætteriet har vi, for at fastholde de små danske virksomheder i kvarteret, gentaget i *Bolig og erhvervsprojektet* på Underværkets gamle plads Grisepladsen, nu hvor Underværket fra at være kvarterets projekt er blevet hele byens projekt og har fået en ny placering. *Bolig og erhvervsprojektet* med andelsboliger, socialt boligbyggeri og erhvervsvirksomheder bliver formodentlig realiseret. Vi har fastholdt, at vi ikke vil et sovebykvarter, men et sted hvor der er arbejdspladser og ikke kun institutioner, men også fungerende håndværk og industri. Det handler om at tematisere de traditionelle værdier i byen, det at man har bolig og erhverv tæt på hinanden, at det er dejligt at have virksomheder og folk der er i gang med nogen ting,

der hvor man bor. Det kan man se i mange gamle europæiske byer og i byer i Mellemøsten, det er et kendt fænomen og en ramme man kan forstå" (AT).

"Men selvom vi fik positiv respons alle mulige steder, så kunne vi ikke finde pengene og i slutningen af 1995 var vi nødt til at se i øjnene at vi måtte lukke processen, vi kunne ikke komme længere med det. Det blev så aftalt, at jeg blev kontaktperson på projektet, for alle syntes stadigvæk at Underværket var en smadder god ide" (LB).

EU

Underværket strandede således i første omgang, fordi man ikke kan finde finansiering til projektets anlægsudgifter. Løsningen findes udenfor landets grænser, og det er i kraft af EU, at projektet overhovedet kommer videre. Denne del af historien om Underværket er en fin illustration af, at byer i dagens Europa ikke blot er selvstændige aktører på en lokal og national arena, men også konkurrenter på en europæisk arena. Scenen skifter og bliver international, men historien beholder sine ildsjæls kvaliteter. Randers er ikke kun en dansk by, den er også en europæisk by, og det er som et europæisk projekt, at Underværket begynder at tage konkret form. EU skyder ikke alene penge i projektet, den symbolske anerkendelse er ikke mindre vigtig. Underværket er med et slag blevet et europæisk prestigeprojekt.

"I begyndelsen af 96 får vi øje på en DG. 16 udmelding om Urban Pilot Projects, om at der var afsat en del penge til pilot projekter. Og i stedet for blot at sende noget derned, og risikere bare at løbe panden mod en mur, besluttede vi (Steen, Erik Ravn, kommunens kulturdirektør der har været med i processen fra begyndelsen i 91, og jeg selv), at tage til Bruxelles og snakke med de der folk. Vi benyttede os af nogle kontakter, jeg havde i Bruxelles, der fik etableret et møde med en dansk repræsentant, der syntes det var en gevaldig god ide, og som kunne hjælpe os med, hvad det var vigtigt at slå på. Det var en enorm skæg oplevelse. Karen Margrethe, den danske repræsentant, spurgte om hun ikke skulle prøve at få en aftale med ham, der sidder som koordinator på projektet, en græker ved navn Kristos. Han havde kun 10 minutter, men det endte med, at vi talte med ham i en time, og at han sagde, "det her projekt, det skal I søge". Og så gik vi hjem og havde 3 uger til at lave ansøgningen, hvad kun kunne lade

sig gøre, fordi der var så meget, der allerede var tænkt, beskrivelser og estimater der allerede forelå og alt muligt" (LB).

"Det skal tilføjes, at Underværket i forhold til den europæiske profil er et projekt for hele byen og ikke blot for området. Hvis du ser på Tøjhushavekvarteret, så bor der højst fire flygtninge/indvandrere, medens der for Randers som helhed bor 2000, og flygtningegrupperne har 50, 75, 100 % arbejdsløshed, det er virkelig en marginaliseret gruppe. Ansøgningen gik altså på Randers som helhed, på Randers området. I EU sammenhæng er Randers (62 000 indbyggere) jo nærmest en flække, byer er ikke på under 100.000 indbyggere, og det var faktisk derfor vi tog til Bruxelles, for ikke at falde på det kriterium. Vi havde en meget overbevisende forklaring på Randers historiske og handelsmæssige betydning som bymæssigt centrum for et større opland, plus seks landkommuner af 6 - 8000 indbyggere, så det er et byområde på 120 000 indbyggere, som vi har defineret over for EU" (SA).

"Vi kunne regne med at få 30 % og max. 3 mio. ECU i støtte, men så skulle vi finde 70 % medfinansiering, og det vil sige, at vi reelt havde et budget på 56 mio. kr. Vi skulle altså ud og finde garantier for de sidste mange millioner, og det nåede vi på de tre uger. Vi nåede endda at få socialministeren og boligministeren med på en udtalelse. Og først umiddelbart efter at vi havde sendt ansøgningen af sted, skulle vi have den godkendt af byrådet, og vi skulle desuden have dem til at garantere for de 10 mill., som vi manglede, men regnede med at kunne finde.

Det skal også siges, at det var et offentligt-privat partnerskab mellem Randers Kommune og Kulturkælderens der søgte på vegne af den selvejende institution Underværket under stiftelse. Underværket har også hele tiden været tænkt som et udstillingsvindue for Kulturkælderens, for alle de ting som især de kvinder kan og laver på diverse kurser og træningsprogrammer, men som der aldrig er nogen der ser, hvis de sidder i en kælder i Nordbyen" (SA).

KULTURKÆLDEREN

Lise Bisballe, der var initiativtager til og i dag er daglig leder af Kulturkælderens, fortalte om projektets historie og tilknytning til Underværket:

"Kulturkælder er en selvejende institution, som jeg startede i 1987 i en kælder som jeg fik stillet til rådighed af boligforeningen oppe i Nordbyen eller Jennumparken. Min baggrund var, at jeg havde arbejdet i nogle år i Dansk Flygtningehjælp med at finde boliger til folk, og det jeg så var, at i hele landet flyttede flygtningene ind i de boligområder, som havde den trælse historie med at man ikke kunne leje lejlighederne ud, at man havde et dårligt image, at alting var i vejen. Det bekymrede mig, ikke fordi det var dårlige lejligheder, de passede enormt godt til de familiestørrelser der var tale om, men fordi der for det første ikke var overskud blandt beboerne til at gå ind i det samspil med de nye beboere. Her i Randers især fordi det skete enormt massivt, vi havde haft en tilgang af indvandrere i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne, men det store boom kom midt i 80'erne med Iran, og det skete 'puf' på en gang. Jeg mente, at man var nødt til at arbejde med strategier for, hvordan man løser det her: hvordan får man bygget relationer op, så vi ikke ender i en kæmpe konfrontation. Der er mange årsager til at det kan ske, men som regel er det mangel på overskud. For det andet syntes jeg, det var vigtigt at få stimuleret den enkelte flygtnings netværk, fordi det er alt afgørende for om integrationen lykkes. Nu er jeg væver og udpræget praktisk, og det blev omkring sådan nogle aktiviteter, at jeg begyndte at lave noget. Det blev starten på den selvejende institution Kulturkælder, som i dag har udviklet sig til at blive et lidt større foretagende, eftersom vi både er i Nordbyen og hernede, og efterhånden er vi blevet 35 medarbejdere. Men vi arbejder med integration i bred forstand, det er ikke kun flygtninge indvandrere, men ledige i bred forstand.

Kulturkælder er stadigvæk involveret i byudviklingsprojekter i Nordbyen. Vi laver mange håndværksprojekter med en masse arbejdsløse koblet på, og de er hamme-dygtige. Vi laver f.eks. billedtæpper som vi udstiller og sælger af over hele Europa. Vi laver dukketeater, hvor vi har det interkulturelle som en helt speciel ting, vi laver tekstilprodukter og mange andre ting. Vi fandt ud af, at der kom en hel masse og besøgte os i Jennumparken, som er et stort almennyttigt boligområde, som virkelig har været et af de slemme områder, det er det ikke mere, det har vi faktisk fået vendt rigtig godt. Der kom altså mange besøg til os, og det var godt for området, fordi beboerne oplevede, at de havde noget at byde på. Der kommer folk fra udlandet og fra resten af Danmark og ser vores område og det vi laver. Men vi vidste også, at hvis det skulle forankres rent økonomisk, var vi nødt til at komme ned til byen med aktiviteterne. Men

det er jo stadigvæk mange af de mennesker, der bor i den del af byen, der er en del af projekterne, og derfor er der en hel klar synergi mellem dels de mennesker der er omfattet af projekterne, og dels at nogen af de produkter, der bliver lavet oppe i Nordbyen, bliver solgt i vores butik i Underværket. Vi prøver hele tiden at lave det link, fordi størstedelen af de mennesker, som det her handler om, bor i den nordlige del af byen, og det har noget at gøre med, at der findes den største almenyttige boligmasse, så på den måde hænger det sammen" (LB).

KVARTERLØFT

"I 1996 hvor vi havde søgt på Underværket, var der samtidig noget, der hed helhedsorienteret byfornyelse i boligministeriet, som gradvis var ved at bevæge sig over i mod kvarterløft, der også er en slags pilotaktioner, og vi satte os ned og så på, hvordan passer tingene her sammen. Det var faktisk en ansøgning om helhedsorienteret byfornyelse, der blev til en ansøgning om kvarterløft, og det var også på grundlag af alle de diskussioner, ideer og processer der havde været i kvarteret. I 97 blev Randers så udvalgt til kvarterløft, og det var, fik vi at vide, i høj grad på grund af, at man så potentialet og ressourcerne, og Underværket som et meget 'højprofil-projekt'. Underværket er en del af kvarterløftet, og kvarterløftet er også en del af finansieringen af Underværket. Kvarterløftet (stat og kommune) gik ind med de 6,5 mio. vi manglede til anlægsudgifter. Man kan sige det sådan, at var kvarterløftet ikke kommet, var Underværket alligevel blevet realiseret, medens man ikke kan sige det omvendte. Underværket var 'profil-projektet', der trak det andet med sig.

I 1997 var der også valgkamp, og projektet var i radioen og i medierne konstant. Byrådet var meget splittet, alle de borgerlige var imod, og det blev til tider en ganske ubehagelig og perfid debat: "Underværket, det var noget ghettoværk, nu tiltrækker vi flygtninge og indvandrere fra hele Jylland". Men i 97 underskrev man både kontrakten på 2,25 mill. ECU med EU og kvarterløftaftalen med regeringen, og i januar 98 blev den selvejende institution Underværket etableret" (SA).

Det er desuden med beboernes accept og billigelse, at Underværket som en selvejende institution er blevet helt sin egen. Underværket er således et selvstændigt

projekt, og dermed en selvstændig aktør i kvarterløftområdet, der indgår i kvarterløftets partnerskaber og netværk.

"Når et stort projekt som Underværket skal bygges op, kan det ikke samtidig forholde sig til alle mulige beboergrupper. Vi opfatter det bestemt også som vores projekt, men det er vigtigt, at vi fra Tøjhushavekvarteret og kvarterløftet ikke lægger vores klamme hånd på det. For at man kan have et ligeværdigt samspil skal Underværket have lov til at bygge sig selv op, det ligger også i *Bolig og erhvervsprojektet*. Nogen sagde, det er vigtigt at man har respekt for virksomhederne, respekt for at de skal tjene penge for at fungere, og det skal Underværket jo også, og det er en skrøbelig ting at bygge noget op, hvor man faktisk kan tjene penge. Vi har defineret rammer, værdier og meget andet, som stadigvæk gælder, og det er det vigtige. Det er vigtigt, at Underværket netop er en selvejende institution, det er så at sige vores gave til byen. Vi er det tætliggende boligområde, en social klangbund som gør at Underværket kan styrkes i forhold til hele byen" (AT).

Beboernes aktive deltagelse er et vigtigt element i kvarterløftprojekterne. Kvarterløftideen blev ved sin præsentation i 1996/97 bl.a. andet karakteriseret som et eksplicit demokratisk projekt *med og for* de mennesker, der bor i et givent område. Det giver næsten sig selv, at kvarterløft-demokratiet siden har givet anledning til megen diskussion og kritik. Tøjhushaven er i denne sammenhæng især interessant på grund af sin mangeårige tradition for aktive beboere og en stærk beboerorganisering.

"Sidste år blev beboerne i Ålborg Øst fyret som beboere, og vi kan sagtens forstå den mekanisme. Nu laver man beboerinddragelse, men hvis beboerne siger noget andet end det, man synes de skal sige, så giver det gnister. Det har det også gjort hos os, helt utrolig mange, men det er lykket os, bl.a. ved Carsten Andersens (tidl. formand for Socialrådgiverforeningen) hjælp, at holde fast i, at procesmidlerne også var afsat for beboernes skyld, for at beboerne kunne finde deres egne ben, og finde ud af hvordan de ville organisere sig. Det blev der afsat midler til i vores kvarterløftområde, efter at vi i en periode havde stået lidt stejlt overfor hinanden, men vi blev ikke fyret, vi fik midler til beboerkvalificering. Der blev brugt penge til konsulentbistand, og der blev afsat embedsmands tid med henblik på at lave en beboerorganisering, der kunne bygge bro til embedsværket og til virksomhedskulturen i kvarteret" (AT).

Modsat tidligere eksempler på sanering og byfornyelse er kvarterløft som et demokratisk projekt også et projekt *for* et områdes beboere. *Løftet* består altså ikke i at flytte bestemte grupper af mennesker til andre kvarterer, - ideelt set. For beboerne i Tøjhushaven har det været et krav at beboersammensætningen ikke måtte ændres, hvilket f.eks. kommer til udtryk i en beslutning om, at antallet af lejligheder og beboere i kvarteret ikke må falde. Nedrivninger af beboelsesejendomme og lejlighedssammenlægninger er således betinget af, at der bygges nye boliger.

"Det, at vi karakteriserer kvarteret som rummeligt i forhold til skæve eksistenser, bliver lidt tricky i den her sammenhæng. Byfornyelser resulterer ofte i, at man faktisk deporterer nogle folk, ikke fordi menneskene forandrer sig, men fordi de store investeringer betyder, at lejlighederne bliver dyrere, og det vil sige at nogle ikke flytter tilbage igen. Man får deporteret nogle problemer. Hvordan undgår vi det, når der nu bliver renoveret og løftet? Jeg synes, der er en konflikt. Når jeg i øjeblikket går rundt i kvarteret, kan jeg se at mange af de skæve folk, vi taler om, ikke er der for tiden. De er genhuset, fordi deres huse skal renoveres eller rives ned, så det er nogle andre folk man møder. Forhåbentlig flytter de tilbage igen, men det er et spørgsmål om økonomi ...!" (LB).

"Beboerne har blandt andet arrangeret en studiekreds med Carsten Andersen med netop det tema: hvordan undgå at kvarterløftet kommer til at betyde en udskiftning af beboerne. Vi brugte diskussionerne til f.eks. at holde fast i, at hvis der i vores område skulle være en institution for skæve eksistenser, så skulle det være en institution, der kunne udnytte naboskabet, og ikke bare en der tilfældigvis blev hevet op af en skrivebordsskuffe og klasket ned midt i det hele. Men vi har stadigvæk tilgode at se nogle ægte anderledes muligheder, og det vil vi utroligt gerne være med til at bygge op. Vi ville f.eks. gerne lave et husbådsprojekt, som det man har lavet i Københavns havn. Meget typisk for kvarteret har vi haft hjemløse boende i nogle af de garager, der skulle rives ned, så vi har bestemt haft lejlighed til på det uformelle plan at se, hvordan man kan være naboer på andre måder. Vi har også prøvet at snakke med de hjemløse om at lave sådant et projekt, men det var de ikke klar til på det tidspunkt. Det kan være de bliver det, og vi holder stadigvæk den mulighed åben. At fastholde den slags dagsordener bidrager også til, at kvarteret ikke bliver for mondant" (AT).

"Beboersammensætningen må ikke ændres, men spørgsmålet er - og det er min personlige mening - om det er en realistisk målsætning? Det har været en klokkeklar målsætning for beboerne, at der skulle være plads til dem alle sammen, om det så kommer til at holde, når alt det her sker, tja ...?" (SA).

"Den største fare er, hvis man efter kvarterløftet sagde, nu er det kvarter ordnet. Det ville være frygteligt. En del af de dårlige huse er blevet revet ned og skal erstattes af socialt boligbyggeri, og vi snakker meget med Lejerbos politisk valgte repræsentanter om, hvordan man sikrer, at det nye sociale boligbyggeri faktisk bliver socialt i kvartersammenhængen. Vi forsøgte at få lov til at lave vores egen boligforening med socialt boligbyggeri, men det kunne vi sandelig ikke få lov til, det var for vildt. Kommunen havde en principiel politik om, at man ikke ville have flere boligforeninger, og det er jo et typisk ikke-argument" (AT).

ET FRONTPROJEKT I EN NY ØKONOMI

"I forhold til Underværkets kontrakt, der beskriver de forskellige hovedområder og aktiviteter, hedder den klart dyreste infrastruktur, byggeri og renovering, medens mange af de aktiviteter, der er forankrede i den fysiske ramme, i virkeligheden kørte før, både uddannelse, træning, iværksætteri og nogle af Kulturkælderens aktiviteter" (SA).

"Men Underværket er også et kommercielt projekt. Det er et forsøg på at få skabt noget økonomi omkring aktiviteterne, at få skabt nogle arbejdspladser, få det kommercialiseret. Mange af de kreative mennesker som jeg er stødt på, er enormt dygtige til deres ting, men de er elendige til at tjene penge. Noget af det vi har tilbudt er et projekt, der hedder *Tankstationen*, det er et iværksætteri, noget med at give folk nogle redskaber til at kommercialisere det de laver, det handler om at få gang i de kulturelle industrier. Fra at være en enorm tung industri by, og som de siger på arbejdsformidlingen: "i Randers gør vi i jern og metal", er virkeligheden i dag, at vi befinder os midt i en omstilling, og en omstilling af byen, hvor vi skal ind i nogle helt andre tankesæt omkring økonomisk aktivitet, om vores måde at overleve på, og Underværket skal meget gerne være med til at give nogle svar på den omstilling. Vi skal ud i noget meget mere serviceorienteret. Der er nogle helt nye platforme, fordi vores

mønstre ændrer sig. Vi vil have mere kvalitet i fritiden, vi vil have oplevelser, vi vil have dit, dut og dat, og det er ikke Dronningborg Maskinfabrik der kan levere det. Det skal der noget andet til for at gøre, og kan man udnytte det potentiale og samtidig lade nogle af de folk, der er mest på grænsen i vores samfund være en del af den økonomiske vækst, der kan ske på den konto, så synes jeg virkelig vi har opnået noget" (LB).

"Randers er en arbejderby, hvor solidaritet er noget helt praktisk hverdagsagtig, og Underværket kan blive et flagskib for den tankegang. Et sted hvor ressourcerne hos de grupper, der opfattes som marginaliserede i det danske samfund kunne slå igennem. At man ikke blot definerer nogle som svage, og dermed som nogen der ikke har noget at bidrage med, det er også tankerne i kvarterløftet. Modsat '80'ernes og '90'ernes stærkt individualistiske tankegang, hvor man sagde, at vi godt kunne skrotte den der tankegang med fællesskab, solidaritet, hjælpe hinanden, vise hensyn til hinanden osv. Det kan have været en fordel, at man i Randers ikke har været med på den dagsorden. Den ellers udskældte beton-tankegang har gjort, at nogen af de værdier stadigvæk er fungerende" (AT).

"Det vigtige er at skabe, og det er et af Underværkets principper. Altså vi skal ikke være som midtbyen, lige så unikt som det her område har været, lige så unikt skal Underværket være. I en by med 62 000 indbyggere har vi ingen glaspuster, ingen keramikere - der har været en, men han flyttede naturligvis til Skagen - og integrationsmæssigt får du her andre muligheder. Vi laver ganske vist også en café, men næsten hele vejen igennem er vi nyskabende ved at lave anderledes detailhandel, anderledes butikker og værksteder, og det er ikke sådan, at der lukker en butik eller et værksted et andet sted, når vi åbner en hernede" (PJ).

"Noget vigtigt er, at vi har defineret et værdisæt, som du skal sige ja til, hvis du vil ind på Underværket. Vi har fem kriterier som vi forventer du siger ja til: kvalitet, åbenhed, integration (etnicitet, køn, alder), bæredygtighed (ikke blot økonomisk) og attraktionsværdi" (LB).

"Det der gør det her anderledes, det er at det er hus med et anderledes indhold, altså vi lejer lokaler ud, men det sekretariat vi har her, det bliver her, og det finder du ikke ret mange andre steder. Du har en base for nogen som skal holde aktiviteterne i gang, som hele tiden skal være nyskabende. Du har en central, hvor du kan hjælpe folk med økonomi, med marketingsplaner, og det er enormt vigtigt, fordi det betyder at vi

snakker sammen, og jeg har tit set, at det netop er den store vanskelighed i alt det her. Der kan ligge mange planer, og man holder måske nogle stormøder, hvor kun de der tør stille sig op får sagt noget, og det er måske igen tordenskjolds soldater. Det vigtige her, det er at vi er helt nede i materien, helt nede ved den enkelte lille Kebab-mand eller hvad det nu er, og at vi snakker med dem og hjælper dem med at bygge deres virksomhed op helt fra bunden. Vi klæder dem på til at kunne klare sig selv, og det kan være hvem som helst, ny- eller gammel dansker, ung eller ældre, det vigtige er at vi får folk til at synes, at det her er en god ide, og at vi kan løfte de 200 mennesker, der kommer til at arbejde i Underværkets fire huse (4000 m², plus 25 ungdomsboliger), at vi får dem til at arbejde sammen, og så i øvrigt spiller på at blive en ny attraktion, et nyt kulturelt sted i byen. Men det vigtige er samarbejde og åbenhed, at samtale fremmer forståelsen.

Det rigtig skægge er også, at selvom det handler om de "svage", så oplever jeg de integrations-/fusionsfolk der kommer her, som enormt næsten over-tændte. De vil gerne i gang, de har et væld af ideer, hjernen har de ikke ladet blive hjemme, hvor de kommer fra, og de har svært ved at forstå hele bureaukratiet med love og regler for det ene og det andet. Det som også for vi andre er enormt komplekst og irriterende. Vi har mistet én, en bosnier der havde et projekt om øl og vin, et herligt projekt som vi ellers må tage sydpå for at opleve. Sådant et projekt ville vi gerne have her, men det må man ikke. Man må ikke vise krydderier stående i store sække, de skal stå i små glas, og han ville desuden have vintønder på den ene side og øltønder på den anden side. Manden havde gået på kulturhistorisk museum og havde brugt jeg ved ikke hvor mange uger på at finde ud af den danske klædedragt for købmænd i gamle dage, og det hele var indrettet som en gammel dansk købmandsforretning med miljø og dufte og det hele, og så viser det sig, at det må man ikke. Han havde billeder fra sin bror et sted i Italien, hvor de stod med flasker og plastikdunke, der blev fyldt ved vin- og øltønderne, det kunne bare ikke lade sig gøre her på grund af de danske banderoleringsregler. Jeg kar kæmpet en kamp med myndighederne, for der er ikke noget værre end at se energien blive suget ud af ikke bare projektet men ud af personen. Jeg synes, det er tragisk" (PJ).

"Og det fandens i det, det er, at du jo ikke kan lave noget innovation, du ikke kan rykke noget uden at være i en gråzone. Man er nødt til at bevæge sig ud i en gråzone for at lave noget innovation og før man "mainstreamer", og der vi får nogle

tæsk en gang imellem. Vi kommer jo med alle vores ideer, og så står der en embedsmand og siger, det må man ikke" (LB).

SYNERGI EFFEKTER

"Jeg har lyst til at sige en ting mere om effekten, Nu talte vi tidligere om synergien mellem områderne, men der er andre synergi effekter, og en af dem, tror jeg, har noget at gøre med den måde, som vi har stykket organisationen af Underværket sammen på. Bestyrelsen har syv medlemmer: formanden er udpeget af Randers erhvervsråd, borgmesteren og kommunaldirektøren er udpeget af byrådet, én kommer fra turistforeningen, én fra handelsrådet, og én er udpeget af indvandrerforeningen, desuden er der en observatør fra kulturkælderens. Noget har ændret sig ved, at repræsentanter for alle de der etablerede organer lige pludselig sætter sig omkring et bord og skal løfte en opgave, der i virkeligheden er meget kontroversiel, fordi den har mange af de her sociale aspekter med. Jeg kan mærke, at der er kommet meget større villighed blandt de private virksomheder til at gå med på nogle nye idéer omkring at skabe mentorskaber, nogle nye tankesæt om arbejdsfastholdelse, at man omkring det flerkulturelle og den sociale profil godt vil være med til at gøre et stykke arbejde, til at tage et ansvar. Der er sket et skift, og det har noget at gøre med at nogle parter er begyndt at tale sammen om en opgave, der har flere og større dimensioner end blot det at bygge et hus" (LB)

"Og det der er vigtigt er, at parterne er tilstede, at de ikke sidder ikke på et kontor et eller andet mystisk sted, at de er tilstede og i daglig kontakt" (PJ).

"Man kan sige, at tankesættet omkring Underværket og Kvarterløftet er det samme, det drejer sig om helhedsorientering, der er meget sammenfald, megen synergi. Det er jo dybest set en måde at tænke på, en ting er organiseringen, en anden ting er på hvilke måder man kan udnytte synergierne" (LB)

"Og det er der meget opmærksomhed på. Både fra os og fra kvarterløftet. Og når vi f.eks. er i udlandet og præsentere projektet, gør vi meget ud af at fremhæve synergien: se der er Underværket, men se hvad det har udviklet sig til, et langt større område, langt større investeringer mange flere projekter. Hvis du skal se på det med en EU bureaukrats øjne, så er det en rigtig god historie" (SA)

"Det der også er den rigtig gode historie i det, er den økonomiske multiplikator effekt, hvor det at vi fik penge til Underværket betød, at der kom andre investeringer til, således at den lille investering er vokset til en kæmpeinvestering, fordi der er kommet kvarterløftmidler til, fordi det er trukket frem af Underværket, og det er virkeligheden i det, og det er en rimelig god historie.

Og hvad angår den sociale dimension, har vi allerede nogle kvantificerbare beskæftigelses resultater. Vi kan skabe en masse nye jobs. Vi har indtil i dag skabt 61 nye jobs, og det er vel at mærke rigtige jobs, ikke støttede jobs. I den sammenhæng er det meget interessant, at 36 % af de nye job er besat af indvandrere og flygtninge, og jeg er endnu ikke stødt på nogen andre steder, hvor det er lykkedes på den måde" (LB)

Vi når desværre ikke at tale om den internationale side af Underværket, men det bør nævnes at Underværket indgår i flere europæiske by-netværk, blandt andet med tre andre Urban Pilot Projects i Berlin, Bruxelles og Huddersfield omkring kultur, social økonomi og bæredygtig byudvikling.